

## **В І Д Г У К**

**офіційного опонента – доктора юридичних наук, професора,  
академіка НАПрН України, Заслуженого юриста України  
Костицького Василя Васильовича на дисертацію  
Миколенка Віктора Андрійовича «Правова модернізація органів  
прокуратури України в умовах європейської міждержавної інтеграції:  
загальнотеоретичне дослідження»,  
подану на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук за  
спеціальністю 12.00.01 – теорія та історія держави і права; історія  
політичних і правових учень**

**Актуальність теми дослідження.** Слід погодитися з дисертантом у тому фундаментальному твердженні, що реформа правоохоронної системи є одним із найважливіших і визначальних напрямів сучасного правового розвитку, оскільки спрямована на підвищення ефективності реалізації правоохоронної функції як іманентної характеристики демократичної, правової, соціальної держави за умови концептуального спрямування реалізації цієї функції на захист прав та свобод людини та громадянина, як найвищої соціальної і правової цінності в контексті всебічного втілення в регулюванні суспільних відносин європейської правової традиції.

Своєчасність і актуальність комплексного дослідження правової модернізації прокуратури України, на погляд автора дисертації, обумовлюється декількома позиціями.

По-перше, починаючи з 2014 р. українське суспільство розпочало принципово новий етап власного політико-правового та історичного розвитку, зважаючи на події Революції Гідності 2013-2014 рр., підписання та ратифікацію Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом, і, як наслідок, ухвалення в 2014 р. нового Закону України «Про прокуратуру», який сформував нормативно-правові передумови для реальної побудови в Україні європейської моделі прокуратури, що ґрунтується на рамкових спільних інституціональних принципах і міжнародних стандартах організації та діяльності.

По-друге, Україна, як член Ради Європи, з 1995 р. є суб'єктом виконання зобов'язань щодо перетворення прокуратури в інституцію, яка відповідає європейським правовим стандартам, тобто не виконує функції т. з. «загального нагляду» й попереднього слідства, а концентрується, в першу чергу, на процесуальному керівництві та підтриманні державного обвинувачення в кримінально-правовій сфері.

По-третє, назріла необхідність визначення та об'єктивації в конституційному законодавстві місця прокуратури України в системі державних органів і відповідних гілок державної влади, адже це місце досі залишається невизначеним і становить дискусійне питання у вітчизняній правовій науці.

По-четверте, набуття чинності новим спеціальним Законом про прокуратуру актуалізує необхідність проведення ґрунтовних теоретичних, науково-практичних досліджень правового статусу прокуратури у відповідності до ухвалених положень з точки зору, в тому числі, порівняння його окремих елементів із відповідними інституціональними нормами законодавства європейських держав і виокремлення позитивного зарубіжного досвіду, який міг бути корисним у сучасних умовах розвитку української держави та інтенсифікації процесів реформи правоохоронної системи в цілому.

Таким чином, дисертація В. А. Миколенка присвячена актуальній, малодослідженій, важливій у сучасних умовах теоретичній та практично-прикладній науковій проблемі.

**Ступінь обґрунтованості наукових положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації.** Дослідження ґрунтується на правильних методологічних вихідних позиціях, в основу яких покладено систему загальнонаукових та спеціальних методів дослідження, призначених для отримання об'єктивних достовірних результатів.

Методологічною основою дисертаційного дослідження є система загальнонаукових та спеціальних юридичних методів дослідження,

призначених для отримання об'єктивних достовірних результатів. Діалектичний метод став підґрунтям для розкриття єдності та протиріччя процесу реформування правоохоронної системи як важливого напрямку розвитку правової системи в Україні (підрозділи 1.1, 1.2). Формально-юридичний метод дозволив проаналізувати особливості сучасного правового регулювання, а також досвід правового регулювання організації та діяльності органів прокуратури України у попередні роки (підрозділи 2.2, 2.3, 4.3). Формально-догматичний метод сприяв дослідженню міжнародно-правових норм, які є основою процесів інтернаціоналізації національної системи права України в частині модернізації правового статусу прокуратури (підрозділи 3.1, 3.2, 4.1). Застосування порівняльного методу дозволило порівняти правовий статус прокуратури європейських держав, визначити позитивний досвід для подальшого удосконалення організації та діяльності органів прокуратури України (підрозділ 4.2). За допомогою методів системно-структурного та структурно-функціонального аналізу було визначено місце і роль прокуратури у системі органів державної влади (підрозділ 4.3). Використання формально-логічного та логіко-семантичного методів дало змогу удосконалити понятійний апарат та посилити теоретичне осмислення правової природи модернізації прокуратури в умовах європейської міждержавної інтеграції (підрозділи 1.2, 4.3). Прогностичний метод було використано для визначення перспектив подальшого удосконалення правового статусу прокуратури та його окремих елементів у сучасних умовах європейської інтеграції та загальної правової модернізації (підрозділ 4.3). Комплексне застосування зазначених методів дозволило отримати певні висновки та розробити практично-прикладні рекомендації, які стосуються удосконалення правового статусу прокуратури у сучасних умовах інтернаціоналізації національної системи права та інтенсифікації процесів європейської міждержавної інтеграції.

Нормативну основу дослідження Миколенка В.А. становлять Конституція України, конституції та інші конституційні акти зарубіжних

країн, джерела міжнародного та європейського права, чинні закони та підзаконні акти України.

Комплексність і системність дослідження зазначеної проблематики демонструє структура дисертації В. А. Миколенка. Вона репрезентує його роботу як широке та багатопланове наукове дослідження.

Об'єкт та предмет дослідження сформульовані вдало.

Варто також констатувати, що усі основні завдання дисертаційного дослідження В. А. Миколенка знайшли реальне розв'язання на належному науковому рівні. Відповідні висновки у роботі слід визнати достовірними.

Тому є достатні підстави для позитивної оцінки дисертаційного дослідження В. А. Миколенка, який як сформований вчений наочно демонструє евристичний стиль мислення, здатність робити самостійні висновки, критично оцінювати досягнуте в науці, узагальнювати різні підходи до теоретично складних питань, що розглядаються в дисертації.

Загальний огляд роботи В. А. Миколенка, виконаної на основі кропіткого опрацювання чисельних джерел, свідчить про наявність власного бачення автором досліджуваних проблем, що об'єктивно підвищує аксіологічну та інструментально-прикладну цінність змісту дисертації.

**Наукова новизна основних положень та висновків дисертації.** Дисертація становить цілісне і професійно оформлене дослідження правової модернізації органів прокуратури України в умовах європейської міждержавної інтеграції.

Слід відмітити, що вперше у вітчизняній юридичній науці в дисертації В. А. Миколенка визначено рекомендаційну форму впливу європейських правових стандартів на конституційне законодавство як найбільш юридично виправдану та оптимальну для здійснення правової модернізації національної правоохоронної системи у сучасних умовах європейської міждержавної інтеграції, яка полягає у тому, що зміни конституційного законодавства здійснюються за ініціативою самої держави, без будь-якого втручання, але зміст внесених змін зумовлюється вимогами суб'єкта впливу, а їх

дотримання необхідно державі, яка реформує своє законодавство, для досягнення певних політико-правових цілей.

Варто підтримати сформульоване у роботі доктринальне визначення правової модернізації правоохоронної системи держави, під якою слід розуміти цілеспрямовану діяльність уповноважених суб'єктів, спрямовану на удосконалення організації та діяльності системи правоохоронних органів держави як діалектично поєднаної цілісності у відповідності до сучасного стану суспільних відносин, що ґрунтується на універсальних та регіональних інституціональних стандартах, загальновизнаних серед демократичних держав, основним принципом функціонування яких є принцип верховенства права.

Заслуговує на увагу визначення автором найважливіших особливостей правової модернізації національної правоохоронної системи, до яких Миколенко В.А. відносить правову модернізація правоохоронної системи, яка не може стосуватися лише окремого її елемента, а має комплексно та взаємопов'язано охоплювати усю сукупність інститутів забезпечення правового порядку у суспільстві. В цілому вірно визначено мету правової модернізації правоохоронної системи як покращення іманентних якостей такої системи, тобто тих її характеристик, що притаманні їй *ipso facto*, виходячи з правоохоронної функції держави як такої.

Дисертант визначає основним завдання будь-яких удосконалень та перетворень правоохоронної системи держави у сучасних умовах європейської міждержавної інтеграції як важливої складової правової модернізації цієї системи удосконалення правового забезпечення прав та свобод людини і громадянина як найвищої соціальної цінності, притаманної європейській правовій свідомості та правовій культурі, втілених у відповідних інституціональних стандартах організації та діяльності правоохоронних органів.

Ще одна особливість правової модернізації правоохоронної системи за вірним визначенням здобувача ґрунтується на універсальних та регіональних

інституціональних стандартах, загальновизнаних серед демократичних держав, основним принципом функціонування яких є принцип верховенства права.

Звідси правова модернізація правоохоронної системи розглядається як складовий елемент розвитку суспільства в цілому, а тому має враховувати та втілювати загальні тенденції та ціннісні орієнтири, що складають фундамент комплексної правової реформи. Дисертант робить правильний висновок, який містить елементи наукової новизни, стверджуючи, що удосконалення організації та діяльності правоохоронних органів, зокрема – прокуратури, не може відбуватися та бути ефективним поза або всупереч загальним суспільним перетворенням в рамках національної правової системи.

Особливу увагу маємо звернути на таке обґрунтоване Миколенком В.А. положення наукової новизни дисертаційного дослідження, яке стверджує доцільність трансформації як найприйнятнішої у сучасних умовах європейської міждержавної інтеграції форми імплементації європейських стандартів організації та діяльності правоохоронних органів, що дозволяє втілювати принципи європейського права з широким використанням національного термінологічного та мовно-текстуального інструментарію.

На розвиток цього положення автором сформульовано концептуальний підхід до імплементації міжнародних стандартів організації та діяльності прокуратури в українську політико-правову практику, яка має діалектично поєднуватися з імплементацією відповідних інституціональних стандартів функціонування інших правоохоронних та судових органів держави.

В роботі окреслено функціональний зміст процесуального керівництва прокуратури у кримінально-правовій сфері, яке полягає в тому, що прокурор у цій галузі суспільних відносин є не пасивним спостерігачем за діяльністю слідчого і дізнавача, а активним учасником розслідування, що відображає формування новітньої правової моделі прокуратури України як органу, який функціонує переважно у сфері кримінального судочинства.

Безумовним досягненням дисертанта є те, що у роботі досліджено правові позиції та рекомендації Консультативної ради європейських прокурорів з точки зору їх систематичного впливу на сучасний стан реформування органів прокуратури України, а також визначено систему основоположних принципів, які є основою міжнародно-правових стандартів організації та діяльності прокуратури (до цих принципів відносяться професіоналізм; ефективність та відповідальність органів прокуратури; справедливість; гуманізм; об'єктивність; неупередженість; захист публічних (суспільних) інтересів та прав і свобод людини і громадянина; пріоритетність функціонування прокуратури в межах кримінальної юстиції).

Одним із найбільш важливих результатів дисертаційного дослідження назвемо також окреслення автором основних моделей формування повноважень органів прокуратури України на підставі застосування функціональної моделі її діяльності, що відповідає нашим уявленням про соціальне призначення як органів прокуратури, так і органів державної влади у цілому – доцільність існування системи органів влади або їх окремих ланок вимірюємо через їх функції.

Важливим здобутком є також і те, що у представленій дисертації на підставі ґрунтовного аналізу виявлено певні «слабкі місця», які мають місце у системі реформування органів прокуратури. Миколенко В.А. справедливо вказує, що відновлення військових прокуратур може супроводжуватися виконання ними на певних адміністративно-територіальних одиницях порушенням прав і свобод людини. Експертне середовище звертає увагу на недосконалість процесу проведення відбору керівників місцевих прокуратур: генеральний прокурор надає однозначну перевагу колишнім керівникам прокуратур. Це перешкоджати процесу якісного оновлення кадрового складу прокуратури. Дисертант справедливо акцентує на цьому, оскільки фактично за результатами конкурсного відбору прокурорів і керівників місцевих прокуратур відбулось скорочення чисельності, але не відбулось оновлення кадрів, а також робить правильний висновок про те, що без цього неможливі

якісні зміни – ані під кутом боротьби з корупцією, ані зміни підходів до роботи прокурорів.

Ознакою сьогодення є загальний процес демократизації функціонування органів державної влади, який зачіпає навіть таку централізовану систему, як органи прокуратури. Слід прислухатися до думки Миколенка В.А. щодо реалізації положень нового законодавства про прокуратуру, які ще не набули чинності. Дисертант висловлює слушну думку про те, що недоліком цього закону є право генерального прокурора не погодитися з рішенням вищого органу самоврядування – Ради прокурорів – без пояснення причин (ст. 71 Закону «Про прокуратуру»), адже це послаблює роль прокурорського самоврядування.

Дисертаційне дослідження В. А. Миколенка має **суттєве теоретичне та практичне значення**, оскільки викладені в дисертації висновки та пропозиції можуть бути використаними у науково-дослідних цілях – для подальшого опрацювання теоретико-правової та практичної проблематики удосконалення організації та діяльності органів прокуратури України. Результати дисертаційного дослідження також можуть бути враховані у політико- правовій практиці та законопроектній діяльності при розробці пропозицій щодо подальшого удосконалення правового статусу прокуратури України.

У навчальному процесі положення дисертації варто врахувати при підготовці відповідних розділів підручників і навчальних посібників з теорії права і держави, конституційного права України, конституційного права зарубіжних країн, порівняльного конституційного права, права Європейського Союзу.

В той же час в дослідженні, як це властиво кожній якісній науковій творчій роботі, містяться дискусійні питання та окремі недоліки, положення, що викликають сумніви.

1. На с. 196 дисертації зазначається, що «на основі міжнародних стандартів потрібно ухвалити та оприлюднити кодекси професійної етики та



поведінки». На наш погляд, подібні норми про етичні правила поведінки прокурорів можуть бути включені до Закону України «Про прокуратуру» у формі окремого розділу, що вбачається більш виправданим у контексті необхідності систематизації правоохоронних стандартів у чинному законодавстві. Такий підхід не виключає можливості існування окремого Кодексу професійної етики працівників прокуратури, який має бути ухваленим прокурорським самоврядуванням – З'їздом працівників прокуратури – на підставі проектів, розроблених професійними громадськими організаціями правників.

2. Дисертаційна робота написана на відповідному теоретико-методологічному рівні, у ній використано ряд нових для сучасної науки положень, термінів та категорій. При її публічному захисті цікаво було б почути позицію автора щодо розмежування терміну «правовий розвиток», а також понять «правова модернізація» та «реформування» органів прокуратури, оскільки термін «модернізація» ще не є остаточно усталеним у вітчизняній теоретико-правовій науці і потребує додаткової аргументації. Варто також уточнити питання про джерела інтернаціоналізації конституційного права, серед яких автор виділяє економіку та політичну сферу (стор. 42), не враховуючи, що інтернаціоналізацію права обумовлює у значній мірі комунікація у духовно-культурному житті сучасного глобального світу, обміни науковими поглядами вчених завдяки доступності спілкування, особливо завдяки безвізовому режиму.

3. Загальновідомо, що у перехідний період проблеми реформування органів державної влади часто «заговорюються», цей процес супроводжується спротивом з боку політиків або певних кіл працівників правоохоронних органів, є проблеми із визначенням прийнятних підходів використання зарубіжного досвіду організації влади. Видається, що більше уваги у дослідженні можна було б присвятити практичним аспектам імплементації європейських стандартів організації та діяльності прокуратури до національної правової системи України, у тому числі – тим проблемам, що

виникають при впровадженні відповідних стандартів до повсякденної правозастосовчої практики.

4. Дослідження більше б виграло з позицій наукової якості та повноти, якщо б автор більш докладно дослідив практично-прикладні особливості діяльності міжнародних (зокрема, європейських) організацій щодо моніторингу та сприяння державам у процесі адаптації внутрішнього законодавства до універсальних та регіональних стандартів прокурорської діяльності.

5. Важливим є проблема принципів як функціонування органів державної влади, так і принципів проведення реформ. Як основні засади принципи діяльності органів прокуратури мають бути гармонізовані із принципами права та принципами організації влади. Як вбачається, більш комплексно має бути проаналізований вплив загальних принципів права, серед яких – основоположний принцип верховенства права, на удосконалення чинного законодавства України про прокуратуру. Таке ж побажання варто висловити і щодо принципу розподілу (поділу) влади, що відповідало б стурбованості автора дисертаційного дослідження, яка висловлена щодо невизначеності місця прокуратури у механізмі влади. Значимо, що опонент з цього приводу неодноразово висловлювався, однак здобувач обійшов увагою ці роботи.

6. Дискусійним залишилось питання оплати праці прокурорів. З одного боку, надзвичайно складно залучити до роботи в прокуратурі професійних юристів, не пропонуючи їм гідний рівень оплати. З другого боку, в умовах економічної кризи та зубожіння значної частини суспільства пропозиції про підвищення зарплати державним чиновникам виглядають дуже дратівливими. Опонент схильний вважати, що за гроші не можна купляти чесність і професійність працівників органів державної влади, а пошук розумного компромісу був би дуже цікавою частиною рецензованого дослідження.

Висловлені зауваження виокремлюють проблемні питання дисертації Миколенка В.А. та жодним чином не впливають на загальну позитивну оцінку запропонованого дослідження.

**Узагальнюючий висновок:** дисертація Миколенка В. А. «Правова модернізація органів прокуратури України в умовах європейської міждержавної інтеграції: загальнотеоретичне дослідження» є оригінальним дослідженням важливої і дуже складної проблеми, яке відзначається глибиною аналізу, важливістю теоретичних положень і узагальнень, практичних рекомендацій та відповідає вимогам, встановленим у Порядку присудження наукових ступенів, затвердженого Постановою КМУ № 567 від 24.07.2013 р. зі змінами, а її автор – Миколенко Віктор Андрійович, заслуговує присудження наукового ступеня доктора юридичних наук за спеціальністю 12.00.01 – теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень.

**Офіційний опонент**  
**професор кафедри теорії права та держави**  
**Київського національного університету**  
**імені Тараса Шевченка, доктор юридичних наук,**  
**академік НАПрН України,**  
**Заслужений юрист України**

*Кост*

**В. В. Костицький**

Підпис В. В. Костицького засвідчую:

20.11

