**Миколенко Віктор Андрійович, доцент кафедри теорії та історії держави і права Східноєвропейського універ&shy;ситету економіки і менеджменту: &laquo;Правова модерніза&shy;ція органів прокуратури України в умовах європейської міждержавної інтеграції: загальнотеоретичне досліджен&shy;ня&raquo; (12.00.01 - теорія та історія держави і права; істо&shy;рія політичних і правових учень). Спецрада Д 20.149.01 в Івано-Франківському університеті права імені Короля Данила Галицького**

**ІВАНО-ФРАНКОВСЬКИЙ УНІВЕРСИТЕТ ПРАВА**

**імені КОРОЛЯ ДАНИЛА ГАЛИЦЬКОГО**

Кваліфікаційна наукова

праця на правах рукопису

**Миколенко Віктор Андрійович**

Гриф

Прим. № \_\_\_\_

УДК 342.5(043.3)

**ДИСЕРТАЦІЯ**

**ПРАВОВА МОДЕРНІЗАЦІЯ ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ УКРАЇНИ**

1. **УМОВАХ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ МІЖДЕРЖАВНОЇ ІНТЕГРАЦІЇ: ЗАГАЛЬНОТЕОРЕТИЧНЕ ДОСЛІДЖЕННЯ**

12.00.01 - теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень

Право

Подається на здобуття ступеня доктор юридичних наук

Дисертація містить результати власних досліджень. Використання ідей, результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне джерело

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_ В. А. Миколенко

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| Науковий консультант |  | Волошин Юрій Олексійович |  |
|  | доктор юридичних наук, професор | | |
|  | Заслужений юрист України | | |
|  | Івано-Франківськ – 2017 | | |

**ЗМІСТ**

ВСТУП …………………………..16

РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ТА ОНТОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ

ДОСЛІДЖЕННЯ ПРАВОВОЇ МОДЕРНІЗАЦІЇ ПРАВООХОРОННОЇ

СИСТЕМИ …………………………..27

1.1. Поняття та сутність правової модернізації правоохоронних органів:

методологічні та гносеологічні засади визначення………………………………27

1.2. Міждержавні інтеграційні процеси та їх вплив на правову

модернізацію правоохоронної системи: праксіологічний та аксіологічний виміри……………………………………………………………………………….69

Висновки до розділу 1 ..................................................…………………………101

РОЗДІЛ 2. ЕВОЛЮЦІЯ ПРАВОВОГО СТАТУСУ ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ

УКРАЇНИ ТА ПРОБЛЕМИ ЇЇ ПОСТТОТАЛІТАРНОГО

РОЗВИТКУ.………………………………………………………………………..106

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| 2.1. | Історико-правові аспекти становлення | та розвитку конституційно- |
| правового інституту прокуратури ................................ | | …………………………106 |
| 2.2. | Концептуальні засади формування правової доктрини статусу органів | |

прокуратури в незалежній Україні до Революції Гідності……………………..126

2.3. Теоретико-правова дихотомія в підходах до визначення змісту

категорій «функції» і «повноваження» органів прокуратури України в пострадянський період……………………………………………………………151

Висновки до розділу 2 ..................................................…………………………171

РОЗДІЛ 3. МІЖНАРОДНО-ПРАВОВІ СТАНДАРТИ ЯК ОСНОВА ПРАВОВОЇ МОДЕРНІЗАЦІЇ ТА ФОРМУВАННЯ СУЧАСНОЇ НАЦІОНАЛЬНОЇ МОДЕЛІ ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ УКРАЇНИ………………………………………….174

3.1. Міжнародні стандарти як джерело вдосконалення правового статусу прокуратури……………………………………………………………………….174

3.2. Правова модернізація статусу органів прокуратури в європейських країнах: порівняльно-правовий аналіз…………………………………………...201

15

Висновки до розділу 3…………………………………………………………….224

РОЗДІЛ 4. ОСОБЛИВОСТІ ПРАВОВОЇ МОДЕРНІЗАЦІЇ ТА ФУНКЦІОНУВАННЯ ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ УКРАЇНИ В УМОВАХ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ МІЖДЕРЖАВНОЇ ІНТЕГРАЦІЇ……………………………228

4.1. Трансформація функцій прокуратури у відповідності до європейських стандартів у сучасний період.……………………………………………………228

4.2. Основні моделі формування повноважень органів прокуратури України та система міжнародного нагляду за дотриманням європейських стандартів………………………………………………………………………….246

4.3. Теоретико-правові підходи та конституційні засади вдосконалення організації та діяльності органів прокуратури України в умовах європейської міждержавної інтеграції…………………………………………………………..288

Висновки до розділу 4…………………………………………………………….313

ВИСНОВКИ……………………………………………………………………….319

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ………………………………………...334

16

**ВСТУП**

**Актуальність теми дослідження.** Реформа правоохоронної системи єодним 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 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, яка ґрунтується на рамкових спільних інституціональних принципах і 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, визначення та об’єктивації в конституційному законодавстві потребує місце прокуратури України в системі державних органів і

17

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 ретельних 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 українського конституціоналізму та інтенсифікації процесів реформи правоохоронної системи в цілому.

Варто зазначити, що окремі питання правового статусу, функціональних

1. організаційно-правових аспектів діяльності прокуратури неодноразово були безпосереднім предметом дослідження вітчизняної юридичної, зокрема теоретико-правової науки.

Серед інших, слід відзначити праці таких науковців, як О. В. Баганець,

М. О. Баймуратов, Ю. Г. Барабаш, Ю. М. Бисага, С. В. Білошицький, Ю. О. Волошин, А. Г. Гаркуша, Л. Р. Грицаєнко, В. В. Долежан, О. Є. Єгоров, О. В. Зайчук, В. М. Кампо, В. Б. Ковальчук, О. Л. Копиленко, М. В. Косюта, В. В. Кравченко, В. Т. Маляренко, О. Р. Михайленко, М. І. Мичко, М. П. Орзіх, В. Ф. Погорілко, М. В. Руденко, М. В. Савчин, О. Р. Севрук, М. І. Ставнійчук, А. А. Стрижак, Ю. М. Тодика, В. Л. Федоренко, О. Ф. Фрицький, С. В. Шевчук, Ю. С. Шемшученко.

При цьому праці українських конституціоналістів і вчених суміжних галузей права здебільшого були зосереджені на дослідженні та науковому обґрунтуванні функціональної складової діяльності прокуратури України, її

внутрішніх організаційно-теоретико-методологічні засади правової модернізації органів прокуратури України в умовах європейської міждержавної інтеграції правових питань, окремих питань взаємодії

18

прокуратури з іншими правоохоронними та судовими органами, в той час як на сучасному етапі європейської міждержавної інтеграції України необхідним вбачається комплексний аналіз оптимальних шляхів удосконалення конституційно-правового статусу прокуратури в контексті загальних європейських тенденцій інтернаціоналізації конституційного права, конституціоналізації міжнародних інституціональних стандартів правоохоронної діяльності, інтенсифікації сприйняття національною правовою системою України європейських правових стандартів.

Іншими словами, доцільним є проведення комплексного міждисциплінарного загальнотеоретичного, міжнародно-правового та теоретико-правового дослідження з використанням новітнього інтеграційно-правового інструментарію з метою створення якісного доктринального забезпечення розбудови в Україні справжньої європейської моделі прокуратури як із функціональної, так і з організаційно-правової та міжінституціональної точок зору.

Отже з огляду на неповноту наукового аналізу проблематики впливу сучасних інтеграційних процесів на вдосконалення правового статусу прокуратури слід зробити фундаментальний висновок про доцільність і необхідність проведення наукового дослідження в цій сфері, його теоретичну та практичну значимість в умовах всебічної активізації процесів європейської міждержавної інтеграції України.

**Зв’язок роботи з науковими програмами, планами, темами.**

**Мета і завдання дослідження**.Мета роботи полягає в розкриттіособливостей та перспектив конституційної модернізації прокуратури України в умовах європейської міждержавної інтеграції.

Для досягнення вказаної мети у дослідженні було розв’язано такі завдання:

1. визначити поняття та сутність правової модернізації правоохоронної системи;

19

1. розглянути юридичний зміст інтеграційних процесів та їх вплив на правову модернізацію правоохоронної системи;
2. встановити історико-правові закономірності інституціонального розвитку прокуратури України;
3. дослідити концептуальні засади формування правової доктрини статусу органів прокуратури у незалежній Україні до Революції Гідності;
4. проаналізувати підходи до визначення змісту категорій «функції» та

«повноваження» органів прокуратури України у пострадянський період;

* 1. визначити особливості трансформації функцій прокуратури у відповідності до європейських стандартів;

1. розглянути основні моделі формування повноважень органів прокуратури України у контексті функціонування системи міжнародного нагляду за дотриманням європейських стандартів щодо ролі та функцій прокуратури;
2. розглянути міжнародні стандарти як джерело удосконалення правового статусу прокуратури;
3. провести порівняльно-правовий аналіз модернізації правового статусу прокуратури в європейських країнах;
4. дослідити правові аспекти удосконалення організації та діяльності органів прокуратури України в умовах європейської міждержавної інтеграції.

**Об’єктом дослідження** є суспільні відносини,пов’язані з правовоюмодернізацією органів прокуратури в умовах європейської міждержавної інтеграції.

**Предметом дослідження** є правова модернізація органів прокуратуриУкраїни в умовах європейської міждержавної інтеграції.

**Методи дослідження**.Теоретико-методологічною основоюдослідження є система загальнонаукових та спеціальних юридичних методів дослідження, призначених для отримання об’єктивних достовірних

20

результатів. Діалектичний метод став підґрунтям для розкриття єдності та протиріччя процесу реформування правоохоронної системи як важливого напряму правового розвитку України (підрозділи 1.1, 1.2). Формально-юридичний метод дозволив проаналізувати чинне та попереднє правове регулювання організації та діяльності органів прокуратури України

(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 щодо

удосконалення правового статусу прокуратури у сучасних умовах

інтернаціоналізації національної системи права та інтенсифікації процесів європейської міждержавної інтеграції.

Нормативно-правовою основою дослідження є Конституція України, конституції та інші конституційні акти зарубіжних країн, джерела

21

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

**Наукова новизна одержаних результатів** обумовлена тим,щодисертаційна робота є першим у вітчизняній науці комплексним теоретичним дослідженням правової модернізації прокуратури України в умовах європейської міждержавної інтеграції. У результаті проведеного дослідження сформульовано нові наукові положення і висновки, які виносяться на захист, зокрема:

*вперше:*

1. 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,

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

- визначено найважливіші особливості правової модернізації національної правоохоронної системи, а саме: а) правова модернізація

22

правоохоронної системи не може стосуватися лише окремого її елемента, а повинна комплексно та взаємопов’язано охоплювати усю сукупність інститутів забезпечення правового порядку у суспільстві; б) метою правової модернізації правоохоронної системи є покращення іманентних якостей такої системи, тобто тих її характеристик, що притаманні їй ipso facto, виходячи з правоохоронної функції держави як такої; в) основним завданням будь-яких удосконалень та перетворень правоохоронної системи держави у сучасних умовах європейської міждержавної інтеграції є 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; г) правова модернізація правоохоронної системи ґрунтується на універсальних та регіональних інституціональних стандартах, загальновизнаних серед демократичних держав, основним принципом функціонування яких є принцип верховенства права; д) правова модернізація правоохоронної системи є складовим елементом правового розвитку суспільства в цілому, а тому має враховувати та втілювати загальні тенденції та ціннісні орієнтири, що складають фундамент комплексної правової реформи, тобто 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;

1. обґрунтовано доцільність трансформації як найприйнятнішої у сучасних умовах європейської міждержавної інтеграції форми імплементації європейських стандартів організації та діяльності правоохоронних органів,

яка дозволяє втілювати принципи європейського права з широким використанням національного термінологічного та мовно-текстуального інструментарію;

1. сформульовано концептуальний підхід до імплементації міжнародних

23

стандартів організації та діяльності прокуратури, що має діалектично поєднуватися з імплементацію відповідних інституціональних стандартів функціонування інших правоохоронних та судових органів держави;

* 1. окреслено функціональний зміст процесуального керівництва прокуратури у кримінально-правовій сфері, яке полягає в тому, що прокурор

1. цій сфері 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
2. сфері кримінального судочинства;
   1. досліджено правові позиції та рекомендації Консультативної ради європейських прокурорів з точки зору їх систематичного впливу на сучасний стан реформування органів прокуратури України;
   2. визначено систему основоположних принципів, що є фундаментальною основою міжнародно-правових стандартів організації та діяльності прокуратури, до яких 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;

- показано основні законодавчі та організаційні недоліки конституційної реформи статусу прокуратури України на сучасному етапі, а саме: відновлення військових прокуратур; недосконалість процесу проведення відбору керівників місцевих прокуратур; невирішеність питання належної оплати праці прокурорів;

1. визначено основні моделі формування повноважень органів прокуратури України на підставі застосування функціональної моделі її діяльності;

*удосконалено:*

1. концептуально-доктринальне розуміння модернізації правоохоронної

24

системи як сукупності цілеспрямованих дій уповноважених суб’єктів з метою покращення певних якостей такої системи;

1. уявлення про правозахисну діяльність прокуратури та її трансформацію протягом різних етапів посттоталітарного правового розвитку;
2. доктринальне уявлення про незалежність діяльності прокурорів у сучасній правовій державі;
3. сучасне розуміння сфери кримінальної юстиції як пріоритетної сфери функціональної діяльності прокуратури в європейських державах;

*отримали подальший розвиток:*

- загальна характеристика прокурорського нагляду в історико-правовому та теоретико-правовому контексті;

1. організаційно-правові аспекти розподілу повноважень між прокуратурою та судовими органами держави в європейській правоохоронній системі;
2. теоретико-методологічні уявлення про роль прокурора в захисті прав та свобод людини і громадянина, що має обмежуватися конкретними та чітко й вузько визначеними чинним законодавством випадками;
3. концептуально-методологічний підхід, відповідно до якого міжнародно-правові стандарти є важливим джерелом удосконалення правового статусу прокуратури у контексті сучасних процесів конституціоналізації міжнародно-правового регулювання;
4. практичні пропозиції щодо подальшого удосконалення правового статусу прокуратури в умовах європейської міждержавної інтеграції.

**Теоретичне та практичне значення отриманих** **результатів.**

Сформульовані в дисертації пропозиції і висновки можуть бути використані: - у науково-дослідних цілях – для подальшого опрацювання теоретико-правової та практичної проблематики удосконалення організації та

діяльності органів прокуратури України;

25

1. у правовій практиці – при розробці пропозицій щодо подальшого удосконалення правового статусу прокуратури України;
2. у навчальному процесі – при підготовці відповідних розділів підручників і навчальних посібників з теорії держави і права,

конституційного права України, конституційного права зарубіжних країн, порівняльного конституційного права, інтеграційного права, права Європейського Союзу, прокурорського нагляду; у викладанні курсу теорії держави і права; у науково-дослідницькій роботі студентів-правознавців.

**Особистий внесок здобувача.** Дисертаційне дослідження виконаноздобувачем самостійно, всі сформульовані в ньому положення та висновки обґрунтовані на базі особистих досліджень автора.

**Апробація результатів дослідження.** Результати дисертаційногодослідження оприлюднені у доповідях на міжнародних і всеукраїнських науково-практичних конференціях, круглих столах, зокрема, «Конституційні засади сучасного державотворення в Україні (*23* *червеня* *2016* *р.,* *м.* *Київ*)», «Судова реформа в Україні: реалії та перспективи (*18* *листопада* *2016* *р.,* *м.* *Київ)»,* «Якість та ефективність законотворення:актуальні проблеми(*01 лютого 2017 р., м. Київ)»,* «Конституційне реформування в Україні:сучаснівиклики та тенденції» (*21* *квітня* *2017* *р.,* *м.* *Харків*)», «Сучасний розвиток державотворення та правотворення в Україні: проблеми теорії та практики» *(15 березня 2013 р., м. Маріуполь),* «Сучасний розвиток державотворення таправотворення в Україні: проблеми теорії та практики» *(14* *березня* *2014* *р.,* *м. Маріуполь),* «Сучасний розвиток державотворення та правотворення вУкраїні: проблеми теорії та практики» *(13* *березня* *2015* *р.,* *м.* *Маріуполь),* «Сучасний розвиток державотворення та правотворення в Україні: проблеми теорії та практики» *(10* *березня* *2017* *р.,* *м.* *Маріуполь).*

**Публікації результатів.** Основні положення дисертації знайшливідображення в 1 індивідуальній монографії, 22 наукових статтях, опублікованих у фахових виданнях із юридичних наук, у тому числі 8 – у

26

виданнях, що включено до міжнародної наукометричної бази даних «Index Copernicus International» (Польща), та 5 тезах доповідей на науково-практичних конференціях.

**Структура й обсяг дисертації** обумовлені метою і предметомдослідження. Робота складається зі вступу, чотирьох розділів, які містять 10 підрозділів, висновків та списку використаних джерел. Загальний обсяг дисертації – 373 сторінки, з них основного тексту – 333 сторінки. Кількість використаних джерел – 388 найменувань на 40 сторінках.

**ВИСНОВКИ**

У результаті проведеного дослідження правової модернізації прокуратури України в умовах європейської міждержавної інтеграції можна дійти наступних найважливіших висновків:

1. На сучасному етапі європейської міждержавної інтеграції можна визначити два основних джерела розвитку інтернаціоналізації національного права держав Європи – економіку, що втілюється в розвитку спільного ринку, дедалі більшому проникненні в національні економіки, та політичну

(конституційну) інтернаціоналізацію, ядром якої стали захист прав і свобод людини та громадянина, розвиток місцевого самоврядування та інститутів демократії, в тому числі – визначення спільних для усіх європейських держав принципів організації та діяльності правоохоронної системи.

1. В області правоохоронної та правозахисної діяльності держави втіленням європейського права є закріплення в конституційному законодавстві права на свободу та особисту недоторканність, яке проявляється в забороні ув’язнення особи під варту без відповідної санкції суду, тобто право прокурора на ухвалення рішення про таку санкцію,

властиве для «радянської» моделі прокуратури, не відповідає європейським правовим цінностям і уявленням про належні способи захисту прав людини

1. громадянина.
   1. Міжнародне та національне право є самостійними, автономними по відношенню один до одного, і в той же час взаємодіючими та взаємопов’язаними правовими системами. Співвідношення та зв’язок між нормами національного та міжнародного права характеризуються їх постійною координацією та взаємодоповненістю. В умовах поглиблення інтеграційних процесів розширення зв’язків і підвищення інтенсивності взаємодії норм міжнародного та національного права є об’єктивною,

закономірною тенденцією суспільного розвитку, що спонукає учасників

320

міжнародного спілкування вдосконалювати правові форми, методи та механізми взаємодії зазначених правових систем як у правотворчій, так і в правозастосовній діяльності в правоохоронній сфері.

1. Серед основних форм впливу європейського права на внутрішнє законодавство держав можна виділити: «примусову», «рекомендаційну», «добровільну». Примусова форма впливу передбачає розроблення правових положень суб’єктом впливу, що позбавляє легітимності такі джерела права й не сприяє формуванню стійкого правопорядку. Добровільна форма впливу передбачає, що ініціатива зміни правових положень і зміст змін здійснюється самою державою, виходячи з її зацікавленості в співробітництві або входження в європейські міжнародні організації, що, в результаті визначає зміст внесених змін. Рекомендаційна форма впливу передбачає сприяння державі в розробленні правових положень,

здійснюваних експертами в галузі юриспруденції.

1. Рекомендаційна форма впливу є найбільш юридично виправданою для здійснення правової модернізації національної правоохоронної системи в сучасних умовах європейської міждержавної інтеграції, оскільки дозволяє врахувати корисний досвід національного правового розвитку, провести якісний порівняльно-правовий аналіз і обрати оптимальні шляхи подальшої правової модернізації організації та діяльності правоохоронних органів.
2. Під правовою модернізацією правоохоронної системи держави слід розуміти цілеспрямовану діяльність уповноважених суб’єктів, направлену на вдосконалення організації та діяльності системи правоохоронних органів держави як діалектично поєднаної цілісності відповідно до сучасного стану суспільних відносин, що ґрунтується на універсальних і регіональних інституціональних стандартах, загальновизнаних серед демократичних держав, основним принципом функціонування яких є принцип верховенства права.
3. Модернізація правоохоронної системи як сукупність цілеспрямованих

321

дій уповноважених суб’єктів із метою покращення якостей такої системи є одним із основних напрямів правового розвитку сучасної держави, в тому числі – в частині вдосконалення правового забезпечення прав і свобод людини та громадянина як найвищої соціальної цінності в європейській правовій традиції.

1. Слід відзначити такі найважливіші особливості правової модернізації національної правоохоронної системи: а) правова модернізація правоохоронної системи не може стосуватися лише окремого її елемента, а повинна комплексно та взаємопов’язано охоплювати всю сукупність інститутів забезпечення правового порядку в суспільстві; б) метою правової модернізації правоохоронної системи є покращення іманентних якостей такої системи, тобто тих її характеристик, які притаманні їй ipso facto,

виходячи з правоохоронної функції держави як такої; в) основним завданням будь-яких удосконалень і перетворень правоохоронної системи держави у сучасних умовах європейської міждержавної інтеграції є вдосконалення правового забезпечення прав і свобод людини й громадянина як найвищої соціальної цінності, притаманної європейській правовій свідомості та правовій культурі, втілених у відповідних інституціональних стандартах організації та діяльності правоохоронних органів; г) правова модернізація правоохоронної системи ґрунтується на універсальних і регіональних інституціональних стандартах, загальновизнаних серед демократичних держав, основним принципом функціонування яких є принцип верховенства права; д) правова модернізація правоохоронної системи є складовим елементом правового розвитку суспільства в цілому, а тому має враховувати та втілювати загальні тенденції та ціннісні орієнтири, що складають фундамент комплексної правової реформи, тобто вдосконалення організації та діяльності правоохоронних органів, зокрема прокуратури, не може відбуватися та бути ефективним поза або всупереч загальним суспільним перетворенням у рамках національної правової системи.

322

1. Європейські стандарти правоохоронної діяльності є рамковими,

створюючи певну концептуальну стандартизовану модель правового статусу окремих правоохоронних органів, яка наповнюється конкретними функціями та повноваженнями на національно-правовому рівні, зазвичай – шляхом ухвалення спеціальних інституціональних законодавчих актів.

* 1. Найприйнятнішою в сучасних умовах європейської міждержавної інтеграції формою імплементації європейських стандартів організації та діяльності правоохоронних органів є трансформація, тобто втілення фундаментальних принципів європейського права в національному законодавстві з широким використанням національного термінологічного та мовно-текстуального інструментарію.
  2. Імплементація міжнародних стандартів організації та діяльності прокуратури має діалектично поєднуватися з імплементацією відповідних стандартів організації та діяльності інших правоохоронних органів держави,

1. також судової системи, оскільки прокуратура є складовим елементом цілісної національної правоохоронної системи, яка має бути в належний спосіб організована функціонально та структурно.
   1. Історико-правовий розвиток світового конституціоналізму дає змогу відзначити стійку тенденцію до посилення правового статусу судових органів, що обумовлюється особливим функціональним завданням судочинства щодо захисту прав, свобод і законних інтересів людини та громадянина з одночасним зменшенням функцій і повноважень правоохоронних органів, зокрема прокуратури, в нагляді за дотриманням правових норм у суспільних відносинах.
   2. Право громадян стосовно звернення до суду для захисту своїх порушених прав має практично універсальний характер, але, маючи вибір,

більшість громадян у посттоталітарних і поставторітарних суспільствах перехідного типу на практиці все ж таки віддають перевагу прокуратурі за умови наявності в неї рудиментарної характеристики «загальний нагляд».

323

Водночас при всіх своїх перевагах судовий порядок захисту прав має істотний недолік – він практично виключає можливість оперативного втручання для усунення порушень через сам характер судової процедури, а тому наглядові функції прокуратури залишаються важливим способом забезпечення прав і свобод у відповідних суспільствах, і ліквідація функції загальної прокуратури в умовах розбудови правової держави має обов’язково поєднуватися з удосконаленням процедури судового розгляду справ в частині її спрощення та скорочення максимального терміну розгляду.

14. Проблема функціональної характеристики є однією з фундаментальних і системоутворюючих у теорії та практиці прокурорської діяльності на етапі становлення національної правоохоронної системи посттоталітарного суспільства, адже через функції прокуратури розкриваються її соціальне призначення, роль і місце в системі органів державної влади.

1. Характер і конкретний юридичний зміст функцій прокуратури визначають її тип, закономірності становлення та розвитку, оскільки структура органів прокуратури формується, а механізм прокурорської діяльності функціонує саме відповідно до розвитку функціональної складової діяльності прокуратури та їх публічно-владного впливу на суспільні відносини, віднесені до предмету прокурорського реагування.
2. Зміст процесуального нагляду прокуратури України в кримінально-

правовій сфері за слідством і дізнанням, що сформувався протягом 1991– 2014 рр. (посттоталітарний етап розвитку правового статусу прокуратури України до Революції Гідності) полягає в тому, що прокурор у цій сфері є не пасивним спостерігачем за діяльністю слідчого й дізнавача, а активним учасником розслідування, що проявляється в процесуальному керівництві досудовою стадією кримінального провадження. При цьому прокурор не лише наглядає за тим, щоб учасники кримінального судочинства діяли в межах дозволеного, але одночасно покликаний сприяти розкриттю злочинів,

324

виконанню вимог закону про всебічне, повне й об’єктивне дослідження обставин справи, в чому концептуально-онтологічно та функціонально й полягає завдання прокурора як процесуального керівника за кримінальною справою на сучасному етапі реформування правового статусу прокуратури.

1. Загальною характеристикою прокурорського нагляду після здобуття незалежності України є те, що він, на відміну від «радянської» моделі прокуратури, фактично не поширюється на інші сфери державної влади, а тому вживання терміна «загальний нагляд» уже не є виправданим і навряд чи виражає фактичну суть прокурорського нагляду за додержанням прав і свобод людини й громадянина в межах чинних функцій прокуратури, але водночас застосування терміна «прокурорський нагляд» для реалізації відповідної компетенції є цілком правильним і коректним у контексті побудови ефективної європейської моделі органів прокуратури.
2. Зважаючи на досліджені особливості трансформації правового статусу прокуратури в системі органів державної влади України від здобуття незалежності до Революції Гідності, слід підтримати доктринальну позицію про те, що, як показує відповідний досвід, модель автономної, організаційно відокремленої прокуратури в системі органів судової влади України зі збереженням чинних наглядових функцій є найприйнятнішою для нашої країни в сучасних правових умовах і повністю відповідає заходам і зобов’язанням, передбаченим членством України в Раді Європи, які сприятимуть реалізації затвердженої ще в 2006 р. концепції запровадження справедливого судочинства на основі європейських стандартів. Подібний підхід, на відміну від попереднього історичного етапу становлення та розвитку правового статусу органів прокуратури, дозволить визначити місце прокуратури серед органів державної влади шляхом віднесення її до тієї гілки влади, яка найбільше відповідає функціям і завданням прокурорської діяльності.
3. Міжнародно-правові стандарти є важливим джерелом удосконалення

325

правового статусу прокуратури, адже сучасні процеси конституціоналізації міжнародно-правового регулювання передбачають постійний процес удосконалення правових інститутів у відповідності до загальних принципів і норм, які відображають певний міждержавний консенсус як на універсальному, так і на регіональному (європейському) рівнях.

1. Міжнародно-правові стандарти впливають, у першу чергу, на модернізацію функціональної моделі органів прокуратури, а не структурно-

організаційної, адже правовий статус і компетенція прокуратури можуть відрізнятися залежно від країни, її історії, правової культури та процесу конституційної реформи, але спільним концептом має бути функціонування інституту прокуратури в умовах демократичного суспільства, яке ґрунтується на принципі розподілу влади та верховенства права, тобто йдеться саме про належний функціональний розподіл місця та ролі прокуратури в системі органів державної влади та суспільстві загалом.

1. Формально-юридичною особливістю міжнародно-правових стандартів побудови інституціональної моделі органів прокуратури є їх рекомендаційний характер (т. з. «м’яке право»), що актуалізує необхідність впровадження ефективних внутрішньодержавних механізмів імплементації відповідних рамкових і типових положень до національної правової системи.
2. Питання статусу, структури та повноважень органів прокуратури є безпосереднім предметом правової реформи та правової модернізації,

оскільки всі міжнародно-правові джерела визнають суверенне право кожної держави на визначення правового статусу прокуратури на засадах рамкових принципів і стандартів, що складають її міжнародно-правові зобов’язання.

1. Міжнародні стандарти правового статусу прокуратури мають загальний, рамковий характер, тобто правовий механізм удосконалення організації та діяльності прокуратури, як і інших правоохоронних органів, є виключно внутрішньоправовим питанням.
2. Дискусійним питанням у міжнародно-правових джерелах

326

стандартів функціонування органів прокуратури є можливість їх діяльності поза межами кримінальної юстиції. Як вбачається, більш правильною, реалістичною та доцільною в наявних умовах розбудови національної правової системи України є позиція Комітету міністрів Ради Європи, згідно якої прокуратура може мати повноваження поза кримінальним процесом, спрямовані на захист прав і свобод громадян, законних інтересів суспільства та держави в окремих випадках, чітко визначених законодавством. Подібний підхід відображений і в українському законодавстві, зокрема через установлення функції представництва інтересів громадянина або держави в суді у випадках, визначених чинним Законом (п. 2 ч. 1 ст. 2 ЗУ «Про прокуратуру»).

1. Спільною особливістю всіх міжнародно-правових стандартів організації та діяльності прокуратури є їх побудова на таких загальних основоположних принципах, як професіоналізм, ефективність і

відповідальністьорганівпрокуратури;справедливість;гуманізм;

об’єктивність; неупередженість; захист публічних (суспільних) інтересів і прав і свобод людини та громадянина; пріоритетність функціонування прокуратури в межах кримінальної юстиції тощо.

1. Зважаючи на значну інтенсифікацію процесів європейської міждержавної інтеграції України в 2014– 2017 рр., міжнародно-правові,

особливо – регіональні європейські, стандарти організації та діяльності прокуратури мають суттєвий вплив на визначення оптимальних шляхів правової модернізації прокуратури України в рамках загальної конституційної реформи. Ціла низка відповідних рамкових положень була безпосередньо втілена при розробленні та ухваленні чинного Закону України «Про прокуратуру». В той же час деякі елементи правового статусу прокуратури потребують подальшого вдосконалення та приведення їх у відповідність до європейської моделі прокуратури як специфічного органу захисту прав і свобод громадян, державних і суспільних інтересів.

327

1. Досвід визначення правового статусу прокуратури в європейських,

інших зарубіжних державах демонструє універсальність методологічного підходу, відповідно до якого питання організації діяльності, функцій і повноважень прокуратури становлять внутрішню компетенцію суверенних держав, але в той же час в умовах європейської міждержавної інтеграції України правове регулювання, безумовно, повинно імплементувати та належним чином враховувати європейські спільні правові стандарти, які, в свою чергу, відображають європейські правові цінності як необхідну умову адаптації національного законодавства до європейського права.

1. Спільною рисою процесів удосконалення правового статусу прокуратур переважної більшості європейських держав у частині визначення їх місця та ролі серед органів державної влади є мета забезпечити незалежність діяльності прокурорів, включаючи найвище керівництво, від політичних органів, що виражається зокрема в тенденції відокремлення систем органів прокуратури від виконавчої гілки влади, а посади генерального прокурора – від посади міністра юстиції, а також в усуненні політичних органів (глава держави, уряд, парламент, центральні органи виконавчої влади тощо) від безпосереднього вирішення кадрових питань у системі прокуратури та видання індивідуальних актів із організаційних питань її функціонування.
2. Діяльність органів прокуратури поза межами кримінальної юстиції є цілком допустимою та знаходить своє відображення в законодавстві більшості європейських держав, у тому числі – через наділення прокуратури координаційними функціями – функцією координації досудового слідства

(процесуального керівництва) та/або функції координації боротьби зі злочинністю (право на обов’язковість виконання вказівок прокурора щодо усунення причин і умов скоєння злочинів, а також вироблення загальної стратегії попередження та подолання злочинності на певній території чи в країні загалом).

328

1. У європейських державах із правовими системами, що відносяться до континентальної (романо-германської) правової сім’ї, загальним нормативно-джерельним підходом до регулювання правового статусу прокуратури є закріплення норм щодо структури, функцій, повноважень,

вищих керівних органів і посадових осіб прокуратури як безпосередньо в конституціях, так і в спеціальних комплексних законах інституціонального характеру про прокуратуру.

* 1. Пріоритетною сферою функціональної діяльності прокуратури в усіх європейських державах є сфера кримінальної юстиції, що включає як

кримінальне переслідування (зокрема підтримання державного обвинувачення в суді), так і наглядові функції за органами досудового слідства, але водночас у законодавстві розвинутих правових держав виключається можливість прокурорського нагляду за законністю у рішеннях

1. діях (бездіяльності) суду в межах його процесуальної діяльності.
   1. Гарантії впровадження європейських стандартів правоохоронної діяльності до національних правових систем закладені в міжнародних документах із прав людини, важливе місце серед яких відведено Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод. Створений відповідно до ЄКПЛ Європейський суд із прав людини за роки свого існування створив безпрецедентне за змістом джерело права. Конвенція та практика ЄСПЛ закріпили принципи створення ефективної судової системи, здатної забезпечити захист прав людини та основоположних свобод. У той же час важливо гарантувати безпеку й справедливість у суспільстві шляхом вжиття ефективних заходів відносно злочинної поведінки. У демократичній державі також має гарантуватися безпека в суспільстві шляхом ефективного виконання покарань за злочинну поведінку, а тому конституційно-правовий статус європейської прокуратури завжди має дихотомічний характер із одного боку, її діяльність концептуально спрямована на захист прав і свобод людини та громадянина, а з іншого – на здійснення кримінального

329

переслідування в межах законодавчо визначеної інституціональної компетенції.

1. Основним завданням держави в правоохоронній сфері є створення ефективної судової системи, в якій дотримуються права й основоположні свободи людини, й забезпечення її функціонування. У свою чергу ключову роль у забезпеченні незалежного та неупередженого функціонування сучасної європейської судової системи в діалектичній телеологічно-

функціональній єдності відіграють судді та прокурори, об’єднані спільним принципом забезпечення об’єктивної істини в розгляді юридичної справи.

1. У формально-юридичному сенсі загальних стандартів організації прокурорської роботи не існує, особливо в тому, що стосується повноважень із призначення прокурорів або внутрішньої організації роботи прокурорської служби. Водночас, як вважає Венеціанська комісія, необхідно, щоб їй була забезпечена достатня самостійність із міркувань захисту органів прокуратури від неприйнятного політичного впливу. Відповідно до принципу законності прокурорська служба має діяти виключно й на підставі закону. Це не означає, що закон не може надавати прокурорам деяку свободу розсуду відносно того, порушувати чи не порушувати кримінальне переслідування (принцип доцільності), але при цьому має забезпечуватися саме свобода правової свідомості та правової позиції прокурора поза будь-

якими зовнішніми впливами на його процесуальні рішення або дії.

1. У європейській правовій практиці належне виконання різних, але взаємодоповнюючих, функцій суддями та прокурорами є необхідною гарантією справедливого, неупередженого та ефективного відправлення правосуддя. Іншими словами, судді та прокурори мають бути незалежними в здійсненні своїх повноважень, а також діяти незалежно один від одного, але водночас виконувати спільне завдання встановлення об’єктивної істини та відновлення реальної картини події.
2. На території Європи одночасно існують різні правові системи в

330

частині практично-праксіологічної та логістично-інструментальної організації їх правоохоронних систем:

– системи загального права, в яких існує чітка відмінність між суддями та прокурорами й у яких повноваження з проведення розслідування кримінальних справ не поєднуються з іншими функціями;

– системи континентального права, які можна поділити на різні типи, в яких як судді, так і прокурори є частиною «суддівського корпусу» або,

навпаки, до нього можуть належати тільки судді.

1. Залежно від держави, в якій вони працюють, прокурори можуть мати або не мати завдання та функції поза сферою кримінального права, але вказана сфера в будь-якому випадку є основною для прокуратури, створеної за європейськими стандартами організації та діяльності.
2. Роль прокурора в захисті прав і свобод людини та громадянина має обмежуватися конкретними та чітко й вузько визначеними випадками, тобто прокурорський нагляд у відповідності до європейських правових стандартів не може бути загальним, а виключно функціональним, обмеженим компетенцією, встановленою спеціальним законом про прокуратуру.
3. Одним із ефективних інструментів посилення розуміння критеріїв і вимог реформи прокуратури слід визнати комплексне навчання прокурорів та інших представників правових професій, розробників законів у сфері європейських правових стандартів, у першу чергу, норм Європейської конвенції з прав людини, практики Європейського суду з прав людини,

висновків Венеціанської комісії, світового кращого досвіду. Допомогу в організації такого навчання надають міжнародні, в тому числі європейські організації, а в перспективі обсяги подібної допомоги та підтримки необхідно збільшувати та розробляти новітні засоби та методи формування в прокурорів основоположних засад європейської правової свідомості та правової культури.

40. Аналізуючи основні моделі формування повноважень органів

331

прокуратури в сучасній правовій державі європейського типу, в цілому можна визначити дві такі моделі: а) прокуратура як державний орган, що функціонує виключно в межах кримінально-правової сфери (вузька функціональна модель); б) прокуратура як державний орган, що має окремі повноваження поза кримінально-правовою сферою, яка є пріоритетним предметним напрямом діяльності органів прокуратури (розширена функціональна модель). Саме розширена модель формування повноважень органів прокуратури вбачається найбільш прийнятною в сучасних умовах реформування прокуратури України та вдосконалення її правового статусу.

1. При проведенні посттоталітарної правової модернізації органів прокуратури, яка включала усунення прокуратури від т. з. «загального нагляду», іманентно притаманного органам прокуратури тоталітарних держав у колишніх соціалістичних європейських державах, паралельно з виключенням відповідних положень із конституцій і нормативно-правових актів про прокуратуру створювалися ефективні спеціальні органи забезпечення прав і свобод людини та громадянина, законних інтересів суспільства й держави, а крім того, здійснювалася комплексна велика судова реформа, що гарантувала належну якість і справедливість судочинства при застосуванні суб’єктами правових відносин судового способу захисту порушених прав і свобод.
2. Поряд із прогресом правова модернізація статусу прокуратури в Україні на сучасному етапі має певні законодавчі та організаційні недоліки.

По-перше, відновлення військових прокуратур із можливістю виконання ними на певних адміністративно-територіальних одиницях функцій органів прокуратури несе загрозу порушення прав і свобод людини. По-друге, недосконалим залишається процес проведення відбору керівників місцевих прокуратур, адже генеральний прокурор надає однозначну перевагу колишнім керівникам прокуратур, що перешкоджає процесу якісного оновлення кадрового складу прокуратури. По-третє, невирішеним

332

залишається питання оплати праці прокурорів, адже надзвичайно складно залучити до роботи в прокуратурі професійних юристів, не пропонуючи їм гідний рівень оплати.

43. Подальшими можливими першочерговими кроками до вдосконалення правового статусу прокуратури в умовах європейської міждержавної інтеграції можуть стати такі: запровадження відкритого конкурсу на посаду генерального прокурора; внесення змін до Закону «Про прокуратуру» щодо встановлення обов’язку для генерального прокурора надавати обґрунтування причин непогодження з рішенням Ради прокурорів; забезпечення участі прокуратури в розробленні власного бюджету.

1. Оскільки згідно з ч. 2 ст. 3 Конституції України «утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов’язком держави»,

вказане формулювання концептуально-правоустановчого характеру має бути визначене в спеціальному законодавстві як головне завдання прокуратури, органи якої наділені реальними владними повноваженнями для захисту цих прав і свобод. Водночас у чинному Законі України «Про прокуратуру» перелік завдань органів прокуратури, на відміну від їх функцій, відсутній, що навряд чи сприятиме формуванню ефективної системи прокурорського нагляду в сферах, визначених нормами законодавства, адже конкретний юридичний зміст загальних функцій державного органу завжди втілюється в практично-прикладному аспекті через відповідні інституціональні завдання, які становлять інструментальний аспект діяльності будь-якої публічно-владної інституції.

1. Ухвалення нового Закону «Про прокуратуру» в 2014 р., безумовно слід вважати вирішальним етапом комплексної інституціональної реформи прокуратури в Україні, але важливим є і та обставина, що для забезпечення скасування функції прокуратури нагляду за додержанням і застосуванням законів у десятках законів виключаються положення, які закріплювали відповідні повноваження прокурора, а тому йдеться не лише про прийняття

333

окремого законодавчого акту, а про комплексну правову модернізацію

організації та діяльності органів прокуратури відповідно до сучасних

європейських правових стандартів.