

ВІДГУК

офіційного опонента про дисертацію Струневич Олександри Петрівни на тему «Історія прокурорської діяльності в Україні: теоретико-правовий аналіз», подану на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук за спеціальністю 12.00.01 – теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень

Дисертацію О.П. Струневич присвячено важливому та актуальному питанню сучасного права – теоретико-правовому аналізу історії прокурорської діяльності в Україні. Актуальність дослідження даного питання можна пояснити тим, що діяльність прокуратури є нерозривно пов'язаною із суспільно-політичним ладом, характерним для конкретної держави. Прокуратура України є одночасно відображенням сучасного суспільно-політичного ладу нашої держави та суспільно-політичних ладів держав, до складу яких входили українські землі на різних історичних епохах, у тому числі Російської та Австро-Угорської імперій і Союзу Радянських Соціалістичних Республік. Дослідження процесів становлення та розвитку прокуратури України дозволяє визначити, яким чином, у якій державі та на якій історичній епосі зароджувались функції державного механізму, які з часом трансформувались у функції прокуратури, та були закріплені на конституційному рівні. Відповідно, формування розуміння того, який шлях еволюції пройшла прокурорська діяльність у процесі свого становлення, є важливою умовою для встановлення сучасних тенденцій удосконалення діяльності органів прокуратури та визначення перспектив їхнього подальшого реформування.

Особливої актуальності дослідження історії прокурорської діяльності набуває в Україні сучасних умовах, коли результати соціологічних опитувань свідчать про те, що близько 74,4% громадян вважають необхідним реформування прокуратури (відповідне опитування провів центр Разумкова в



2019 році). Тому, зробимо висновок, що тема дослідження, обрана **Олександрою Петрівною Струневич** є актуальною та відповідає суспільному запиту на справедливість та на належний захист прав громадян.

Дисертація О.П. Струневич на тему «Історія прокурорської діяльності в Україні: теоретико-правовий аналіз» є однією з перших спроб на підставі вивчення сучасних наукових надбань учених, аналізу чинного національного та зарубіжного законодавства, проєктів нормативно-правових актів з'ясувати сутність та особливості правового регулювання прокурорської діяльності, що дозволило сформулювати відповідну концепцію розвитку та реалізації прокурорами своїх прав під час та після проходження служби в органах прокуратури, обґрунтувати низку нових теоретичних положень і висновків, надати практичні рекомендації та пропозиції з досліджуваних питань. Позитивної оцінки заслуговують визначені авторкою завдання дослідження, а також використана у роботі методологічна основа. До завдань дослідження дисертантка віднесла наступні: виявити і розкрити місце та особливості передумов зародження прокуратури в різних країнах світу; встановити особливості становлення прокуратури до часів утворення Київської Русі; проаналізувати теоретико-правові основи розвитку прокуратури в IX-XV ст.; охарактеризувати прокурорську діяльність у період з XV – до початку XVIII ст.; надати характеристику прокуратури за часів Російської імперії; з'ясувати специфіку прокурорської діяльності в Австро-Угорській імперії; охарактеризувати правовий статус прокуратури у 1917-1922 рр.; виявити зміст формування прокуратури в країнах Європи у період XVII-XX ст.; встановити значення повноважень органів прокуратури у 1922-1930-х рр.; виокремити закономірності функціонування прокуратури у довоєнний період; запропонувати деталізацію прокурорської діяльності у післявоєнний період; охарактеризувати правові орієнтири діяльності органів прокуратури у 1978-1991 рр.; виявити основні тенденції розвитку правового регулювання прокурорської; опрацювати проблеми і недоліки правового регулювання

прокурорської діяльності в Україні; сформулювати пропозиції щодо напрямів удосконалення функціонування прокурорської діяльності проаналізувати позитивний зарубіжний досвід діяльності прокуратури та шляхи його запозичення для України та вивести шляхи його запозичення у національне законодавство (с. 27-28). Дослідницею було використано в роботі широке коло методів наукового аналізу, у тому числі логіко-семантичний, порівняльно-правовий, системно-функціональний, спеціально-юридичний, статистичний тощо (с. 28), що безумовно посприяло досягненню поставлених дослідницею завдань. **Те, що кожне із поставлених завдань було виконане дослідницею, дозволило їй висвітлити широке коло проблем, якими супроводжувалось становлення прокурорської діяльності на українських землях у складі різних держав, а також сформулювати авторські підходи до вирішення тих проблем, які є характерними для сучасного стану прокурорської діяльності в Україні.**

Дисертаційне дослідження складається з анотації, вступу, чотирьох розділів, що логічно поєднані у 16 підрозділів, висновків, списку використаних джерел, додатків. Загальний обсяг дисертації становить 437 сторінок, з яких основного тексту – 368 сторінок. Список використаних джерел складається із 430 найменувань і займає 40 сторінок. Здійснення настільки масштабного дослідження історії прокурорської діяльності в Україні дозволило авторці сформулювати **обґрунтовані та послідовні висновки і практичні рекомендації** щодо подальшого удосконалення вітчизняного законодавства про прокуратуру.

Кожен пункт наукової новизни в дисертаційній роботі було доведено та висвітлено у наукових працях здобувача, а саме в одноосібній монографії, 18 статтях, опублікованих у наукових фахових виданнях України, 6 статтях – у наукових виданнях іншої держави, а також у 8 тезах доповідей і повідомлень на науково-практичних конференціях. Це свідчить про **повноту викладу авторкою матеріалів дисертації.**

Дослідницею приділено значну увагу саме історії прокурорської діяльності в Україні: Розділ 1 має назву «Зародження інституту прокуратури в світі», і у його змісті було досліджено питання передумов зародження прокуратури в різних країнах світу, особливостей становлення прокуратури до часів утворення Київської Русі, теоретико-правового аспекту розвитку прокуратури в IX-XV століттях та прокурорської діяльності у період з XV – до початку XVIII століття; Розділ 2 «Прокурорська діяльність на території України за часів Російської та Австро-Угорської імперії» присвячено прокуратурі за часів Російської імперії, специфіці прокурорської діяльності в Австро-Угорській імперії, правовому статусу прокуратури у 1917-1922 рр. та формуванню прокуратури в країнах Європи у період XVII-XX ст.; в Розділі 3 «Українська прокуратура радянської доби» досліджуються питання повноважень органів прокуратури у 1922-1930-х рр., закономірностей функціонування прокуратури у довоєнний період, прокурорської діяльності у післявоєнний період та правових орієнтирів діяльності органів прокуратури у 1978-1991 рр. **Дисертанткою доступно та послідовно розкриваються особливості кожного етапу розвитку прокурорської діяльності на українських землях.**

Так, досліджуючи зародження інституту прокуратури в світі, у підрозділі 1.1 дослідницею виділено наступні етапи створення і розвитку прокуратур в Стародавніх державах, а саме: 1) прояви прокурорської системи в тогочасних офіційних документах та законах (Кодекс законів Стародавнього Китаю, Закони Хаммурапі, Закони Ману); 2) участь прокурорів в судовому процесі (1 пол. I тисячоліття до н. е.) - через стрімкий розвиток держав постала гостра необхідність осіб, котрі будуть представляти права та інтереси населення в судовому процесі; 3) створення прокурорів імператорами (2 пол. I тисячоліття до н. е.) - запроваджено посаду службовця імператора, діяльність якого дещо була схожою на повноваження сучасних прокурорів, а саме: контроль за населенням, нагляд за землями володарів держави, збір податків та ін. (с. 53).

В рамках дослідження прокурорської діяльності на території України за часів Російської та Австро-Угорської імперії О.П. Струневич в підрозділі 2.2 розглянула специфіку прокурорської діяльності в Австро-Угорській імперії через призму наступних періодів: період I (1849-1855 рр.) – становлення прокурорської діяльності в Австро-Угорській імперії; період II (1851-1867 рр.) – створення та розвиток спеціалізованих прокуратур; період III (1867-1918 рр.) – розширення прокурорських повноважень (с. 122). Встановлено, що на першому етапі було сформовано систему органів прокуратури, яка не була характерною для попередніх історичних періодів та відповідала європейським зразкам організації діяльності даних органів; прийнято велику кількість нормативно-правових актів, які урегулювали прокурорську діяльність; компетенція прокурорів, встановлена у вище проаналізованих актах законодавства, була значно ширшою, аніж на попередніх історичних етапах. Було виділено наступні особливості другого етапу: заснування Галицької фінансової прокуратури та її експозитур; урегулювання діяльності Галицької фінансової прокуратури та її експозитур; заснування Чернівецької фінансової прокуратури. На основі аналізу третього періоду на етапі становлення прокурорської діяльності в Австро-Угорській імперії визначено наступні ключові для даного етапу моменти: розширено функції прокуратури та фінансової прокуратури; змінено назви посад, пов'язаних із прокурорською діяльністю; нормативно-правові акти, які мали тимчасовий характер, були прийняті на постійній основі.

У третьому розділі досліджено історію прокурорської діяльності в Україні під час радянської доби. У підрозділі 3.1 ранній період становлення та розвитку української радянської прокуратури розділено дослідницею на три часових проміжки: 1 етап – початковий (1922-1923 рр.) – на даному етапі було прийнято проект положення «Про прокуратуру», не підтриманий на з'їзді працівників юстиції. Для підготовки нового проекту було створено спеціальну комісію, яка підготувала другий проект положення «Про прокуратуру», розробленим із урахуванням зауважень працівників юстиції. У червні 1922 року

було створено прокуратуру в УРСР та затверджено Положення про прокурорський нагляд, і даний орган розпочав своє функціонування; 2 етап - організаційний (1923-1929 рр.) – цей етап характеризується вирішенням ряду організаційних питань, пов'язаних із діяльністю прокуратури УРСР. Відбулось прийняття Положення про судоустрій УРСР, у змісті якого окремий розділ було присвячено повноваженням Прокуратури УРСР. На даному етапі українська радянська прокуратура була забезпечена керівним складом та прокурорами, який складала члени комуністичної партії, а отже новоутворену прокуратуру було поставлено в залежність від рішень керуючого режиму. Розросталась структура органів прокуратури, зокрема було створено спеціальну прокуратуру з трудових справ та земельну прокуратуру; 3 етап – еволюційний (1929-1930 рр.) – в цей період відбувалось удосконалення діяльності прокуратури УРСР. До підпорядкування прокуратури було передано слідчих НКЮ. Розростався штат помічників Генерального прокурора УРСР, кожен із яких отримав повноваження у конкретній сфері. Організовано діяльність міжрайонних, міських та дільничних прокуратур (с. 208-209).

Четвертий розділ дисертації О.П. Струневич на тему «Історія прокурорської діяльності в Україні: теоретико-правовий аналіз» присвячено розвитку прокурорської діяльності в незалежній Україні. На наше переконання, вдалим є виділення системи напрямів вдосконалення законодавства, яким урегульовується прокурорська діяльність, до яких віднесено: створення правових механізмів для реалізації загального нагляду у певних конкретних сферах поряд із його загально-предметним скасуванням (внесення змін до Закону України «Про прокуратуру» в частині поширення загального нагляду на сферу доступу до публічної інформації, звернення громадян, охорони державної таємниці тощо); удосконалення процедури добору, призначення, просування та переміщення прокурорів по службі, а також вдосконалення процедури їх дисциплінарної відповідальності (визначення критеріїв «морально-ділових якостей», розмежування видів відповідальності); налагодження громадського контролю за прокурорською діяльністю

(визначення у Розділі Закону України «Про прокуратуру» «Державний і громадський контроль за діяльністю прокуратури» повноважень територіальної громади на висловлення недовіри прокурору відповідного рівня); вдосконалення повноважень прокурора в межах досудового розслідування; модернізація функцій прокуратури з огляду на потреби громадянського суспільства, що включає: а) врегулювання на законодавчому рівні організаційної побудови системи прокуратур різних рівнів; б) вдосконалення правозахисної функції прокурора; в) вдосконалення судово-представницької функції; г) вдосконалення наглядових функцій; г) вдосконалення функції державного обвинувачення; д) вдосконалення координаційної та інших функцій; встановлення нових вимог для притягнення прокурорів до юридичної відповідальності за правопорушення (с. 352-353).

Науковий інтерес становлять пропозиції щодо удосконалення законодавства, яким урегульовується прокурорська діяльність. Зокрема, у підрозділі 4.2 дослідницею запропоновано залишити за органами прокуратури функцію нагляду за дотриманням прав і свобод людини в контексті Законів України «Про звернення громадян», «Про доступ до публічної інформації», «Про засади запобігання та протидії корупції» в частині забезпечення фінансового контролю, та внести зміни до пункту 1 Перехідних положень даного нормативно-правового акту з метою розширення кола сфер, на які поширюється нагляд прокуратури: «1. Прокуратура виконує функцію нагляду за додержанням прав і свобод людини і громадянина, додержанням законів з цих питань органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами, за можливістю доступу громадян до інформації, за дотриманням прав і свобод людини в контексті звернення громадян до органів державної влади, місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, засобів масової інформації, посадових осіб відповідно до їх функціональних обов'язків із зауваженнями, скаргами та пропозиціями, виключно у формі представництва інтересів громадянина або держави в суді» (с. 335).

Окрім перерахованих висновків, дисертаційне дослідження О.П. Струневич містить велику кількість цікавих висновків та актуальних пропозицій щодо удосконалення законодавства України. Але разом із тим, необхідно відзначити ряд **недоліків та дискусійних положень, притаманних цьому дослідженню.**

До спірних положень віднесемо зміст підрозділу 4.1 «Основні тенденції розвитку правового регулювання прокурорської діяльності в незалежній Україні», в якому О.П. Струневич окрім тенденцій розвитку правового регулювання прокурорської діяльності в Україні (до яких віднесено тенденції розширення конституційно-правового регулювання статусу прокуратури з-поміж інших органів державної влади; впровадження європейських стандартів прокурорської діяльності; запровадження механізмів реалізації прокуратурою своїх функцій на час перехідного періоду; посилення правового регулювання антикорупційної діяльності прокуратури; поглиблення незалежності в діяльності прокуратури України (с. 294)), також досліджено питання проблем правового регулювання прокурорської діяльності на окупованих територіях України Луганської та Донецької областей та в Автономній Республіці Крим. На нашу думку в цьому дослідженні дослідниця вийшла за рамки визначеної тематики підрозділу. Таку невідповідність змісту підрозділу його назві вважаємо недоліком даної роботи.

Недоліком дисертаційного дослідження вважаємо те, що у підрозділі 4.2, досліджуючи проблеми та недоліки правового регулювання прокурорської діяльності в Україні, дослідниця опирається на положення чинного законодавства та праці вітчизняних науковців, проте не використовує судову практику, офіційні статистичні дані, результати соціологічних опитувань. Зокрема, в цьому підрозділі при дослідженні проблеми встановлення партнерських відносин між прокуратурою і людиною за умови реалізації субординаційно-координаційного принципу могли би бути використані результати соціологічних опитувань щодо довіри громадян до органів прокуратури та до прокурорської діяльності; аналіз проблеми правового

регулювання добору кадрів для здійснення прокурорської діяльності міг би включати широке коло статистичних даних, пов'язаних із кадровим забезпеченням органів прокуратури в нашій державі тощо.

Недоліком є те, що в дисертаційному дослідженні, в якому розділ 1 присвячено питанням зародження інституту прокуратури в світі, а підрозділ 4.4 присвячено позитивному зарубіжному досвіду регулювання прокурорської діяльності в Україні, використано малу кількість іноземних джерел. Зокрема, при дослідженні позитивного зарубіжного досвіду регулювання прокурорської діяльності в Сполучених Штатах Америки та у Великій Британії дисертанту варто було би використати ширше коло праць американських та британських авторів. Окрім того, теоретичну базу для розділу 1 склали переважно праці вітчизняних авторів, в той час як здійснене авторкою дослідження охоплює широке коло держав.

До недоліків роботи віднесемо те, що авторкою так і не було зроблено ґрунтовний висновок про те, яким чином розвиток прокурорської діяльності на попередніх історичних епохах вплинув на сучасний стан та проблематику прокурорської діяльності в Україні - тобто, які позитивні та негативні аспекти, які були характерними для прокуратури Російської та Австро-Угорської імперій і Союзу Радянських Соціалістичних Республік, сформували засади для функціонування органів прокуратури України, та, відповідно, впливають на діяльність прокурорів в нашій державі.

Виділені нами недоліки та дискусійні положення мають рекомендаційний характер. Звертаючи увагу на них, ми не применшуємо належний рівень дисертації на тему «Історія прокурорської діяльності в Україні: теоретико-правовий аналіз», і в цілому **оцінюємо її та її науково-практичну цінність позитивно.**

Дисертаційне дослідження О.П. Струневич є самостійною завершеною науковою працею, написаною науковою мовою, в якій висвітлено широке коло актуальних проблем та підходів, пов'язаних із прокурорською діяльністю в Україні. Ідеї, положення та гіпотези інших авторів мають відповідні посилання

та використані виключно для підкріплення ідей дисертантки. Автором застосована належна кількість наукових джерел, деякі із яких є іноземними, тож результати дослідження базуються на достатній джерельній базі.

Робота повною мірою відповідає науковій спеціальності 12.00.01 - теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень.

Таким чином, дисертаційна робота «Історія прокурорської діяльності в Україні: теоретико - правовий аналіз» є завершеною працею, в якій отримано нові обґрунтовані результати, що вирішують важливу наукову проблему в сфері теорії та історії держави і права. Дисертація Струневич Оксани Петрівни повною мірою відповідає вимогам Порядку присудження наукових ступенів, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 24.07.2013 р. № 567, а її авторка заслуговує на присудження їй наукового ступеня доктора юридичних наук зі спеціальності 12.00.01 – теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень.

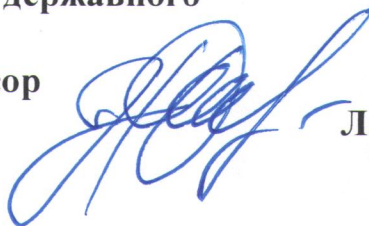
Офіційний опонент:
старший науковий співробітник
наукової лабораторії
соціологічного моніторингу
ННІ ЗНПК ДДУВС,
доктор юридичних наук, доцент



Людмила ДОБРОБОГ

Підпис засвідчую:

Проректор Дніпропетровського державного
університету внутрішніх справ,
доктор юридичних наук, професор
Заслужений юрист України



Лариса НАЛИВАЙКО