



Валерій КАРПУНЦОВ

народний депутат України,
кандидат юридичних наук

УДК 342.9

ТЕОРЕТИЧНІ ПИТАННЯ ФОРМУВАННЯ ТА УТВЕРДЖЕННЯ СУЧАСНОЇ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРОЦЕСУАЛЬНОЇ КОМПЕТЕНЦІЇ ПРОКУРАТУРИ УКРАЇНИ

Для виконання прокуратурою України своїх основних функцій у чинному законодавстві визначено повноваження цього державного органу – права та обов'язки органів прокуратури, встановлені Конституцією і законами України. За своїм змістом повноваження прокуратури України можуть бути поділені на три основні групи: 1) повноваження з виявлення порушень законів, причин порушень та умов, що їм сприяють; 2) повноваження, спрямовані на усунення порушень законів, причин та умов, що їм сприяють; 3) повноваження з притягнення порушників закону до відповідальності.

Проблемні питання адміністративно-правового забезпечення діяльності прокуратури України були предметом наукових досліджень О.В. Анцілогова, О.В. Бачуна, П.М. Каркача, М.В. Косюти, В.І. Малюги, І.Є. Марочкіна, О.Р. Михайленка, М.І. Мичка, В.М. Підгородинського, Є.М. Поповича, Н.О. Рибалки, М.В. Руденка, В.А. Селезньова, В.В. Сухоноса, П.В. Шумського. Однак в умовах конституційної та судово-правової реформ важливим є аналіз теоретичних питань формування та утвердження сучасної адміністративно-процесуальної компетенції прокуратури України з урахуванням міжнародних стандартів.

Метою цієї статті є вивчення теоретичних питань формування та утвердження сучасної адміністративно-процесуальної компетенції прокуратури України.

Нормативне регулювання адміністративно-правового статусу прокуратури визначає її призначення і впливає на напрями здійснення правозахисної та контрольно-наглядової діяльності, кримінального переслідування, сферу її компетенції, механізми реалізації нею своїх повноважень. Юридична природа і структура адміністративно-правового статусу органів прокуратури України обумовлюють обов'язки і права як основи адміністративної правосуб'єктності прокуратури, юридичну відповідальність її працівників, особливості правозастосовної діяльності та взаємодії прокуратури з іншими державними органами і громадськими організаціями [1, с. 31; 2, с. 41–45].

Останнім часом питання про співвідношення категорій «процес» і «судочинство» привертає увагу фахівців різних галузей юридичної науки, зокрема дослідників адміністративного процесу. І це зрозуміло, оскільки в процесуальних галузях оперують одними й тими самими поняттями, зміст яких (за наявності для того відповідних підстав) має бути уніфіковано [3, с. 33].

У теорії судового права обґрунтовується теза про єдність судової процедури. Судова процедура – це різновид юридичного процесу, під час якого реалізується судова влада, що виявляється у системі взаємопов'язаних і послідовних правових форм, умов та гарантій діяльності суду, спрямованих на розгляд і вирішення юридично значущих справ та реалізацію інших функцій судової влади із неухильним додержанням принципів судової влади й з метою досягнення завдань, що стоять перед нею [4, с. 124]. Поняття єдності судових процедур відображає спільні ознаки, притаманні всім судовим процедурам, що свідчать про їх спільну природу, а саме: завдання, принципи судової влади, стадії судової процедури, позовна природа, роль суду в процесі, сторони, доказування та організаційні форми.

Аналізуючи поняття «адміністративне судочинство» та «адміністративний процес», які з огляду на зміст ст. 3 КАС України сприймаються як синонімічні, Н.Б. Писаренко слушно наголошує на необхідності їх розмежування і розуміння під «адміністративним процесом» терміна «форма функціонування представників публічного управління» [5, с. 145].

Важливо зазначити, що юридичний процес, у тому числі адміністративний, не може здійснюватися без дотримання процедури. В цьому контексті поняття «процедура» набуває значення «процесуальна форма», під якою більшість науковців розуміють порядок адміністративного провадження, порядок здійснення діяльності учасників адміністративного процесу, в тому числі органів прокуратури. Більше того, в національне адміністративне процесуальне законодавство впроваджується концепція належної судової процедури, яка відображає ідеальну модель функціонування судової влади, засновану на положеннях міжнародних правових актів і кращому зарубіжному досвіді, покликана забезпечити найбільш повний та ефективний захист прав і свобод людини, реалізацію інших завдань судової влади, ґрунтуючись на неухильному додержанні принципів верховенства права, справедливості, незалежності, доступності.

Концепцію належної правової процедури сформульовано у поправках до Конституції США та у практиці Верховного суду, відпо-

відно до якої жодна особа не може бути позбавлена життя, свободи або власності без належної правової процедури. Це так звана американська доктрина «належної правової процедури». Відповідно до англійської доктрини «природної справедливості», яка визначена у загальному праві, кожен має право: постати перед судом, який діє гласно і на засадах змагальності; на судовий захист будь-якого порушеного права; на обмеження природних прав лише на підставі судового рішення.

Стандартами належної судової процедури є право кожної людини на розгляд її справи незалежним, неупередженим і компетентним судом, утвореним на підставі закону; право кожного на судовий розгляд у звичайних судах, які дотримуються юридичних процедур, і недопустимість утворення надзвичайних або особливих судів, що не застосовують встановлені належним чином юридичні процедури, з метою підміни компетенції звичайних судових органів; гарантування і визнання незалежності й безсторонності судових органів, недопустимість впливу, тиску чи втручання у діяльність суддів взагалі та стосовно вирішення ними конкретних справ; недопустимість поєднання різних процесуальних інстанцій з розгляду однієї і тієї самої справи в одному суді, а також повноважень судді і державного обвинувача в одній особі тощо.

Сутність концепції належної правової процедури визначається з огляду на сферу її застосування. Так, одним з її компонентів є правило про те, що дії адміністративного органу щодо позбавлення особи свободи або майна мають супроводжуватися засобами процесуального захисту.

Як зазначає Н. Сакара, у чинному законодавстві відсутня дефініція «належна судова процедура», як і визначення його складових елементів. Це є певним недоліком, оскільки ускладнює процес її застосування. Тому поняття «належна судова процедура» слід визнати та розглядати як похідне від «належна правова процедура», розробленого американською доктриною, що походить із концепції верховенства права та загальноприйнятих стандартів справедливості [6, с. 105].

Дефініція «належна правова процедура» є складним явищем, комплексність якого мож-

на простежити завдяки поєднанню понять «належа процедура» та «правова процедура». Зокрема, на думку Т.Ю. Баришпольської, під правовою процедурою слід розуміти «систему поєднаних у певній послідовності правових відносин, спрямованих на досягнення правового результату, який може виражатися у формуванні правових норм, виникненні або припиненні існування суб'єктів права, запобіганні правопорушенням або у виникненні, реалізації, зміні чи припиненні певних правовідносин, а також в інших правових наслідках; усі правовідносини, що утворюють процедуру, є процедурними правовідносинами» [7, с. 7]. Відповідно, належною є така правова процедура, яка відповідає чинним міжнародним стандартам; вона не повинна порушувати права та свободи особи, суперечити інтересам суспільства і держави; в її межах повинен застосовуватися обґрунтований процесуальний примус; у процесі її здійснення не має виникати підстав для скасування або зміни процесуального рішення [8, с. 218].

Важливим є той факт, що на сучасному етапі розвитку окресленої концепції в зарубіжних країнах доволі чітко простежується тенденція до розширення її змісту, а саме – сфер дії належної правової процедури загалом та судової зокрема.

Питання належної судової процедури в українській юриспруденції фрагментарно досліджуються в межах галузевих наук і, як правило, пов'язуються з відповідним судовим процесом. Безперечно, судовий процес є найбільш ефективним засобом захисту прав і свобод людини, що потребує чіткої деталізації пов'язаних із ним процедур, а також їх неухильного дотримання. Однак процедурно-процесуальний порядок характеризує не лише правозастосовну діяльність. Саме тому вважаємо, що розуміння стосовно органів прокуратури належної правової процедури лише в аспекті юрисдикційного порядку розгляду юридичних справ штучно звужує зміст зазначеної категорії. Хоча концепція належної судової процедури відсутня у тексті Конституції України, однак значна кількість її складників є важливими принципами права і набуває реального втілення у сфері судової влади. Для аналізу категорії «процесуальна компетенція органів прокуратури» це стає дуже

важливим, особливо коли йдеться відповідно до ст.ст. 131-1 та 132-2 Конституції України про процесуальне представництво органів державної влади в судах із січня 2017 року.

На нашу думку, враховуючи значення цієї концепції для всіх видів судочинства, вважаємо за доцільне передбачити її серед завдань адміністративного судочинства, що сприятиме уніфікації підходів законодавця до регулювання правових відносин, які виникають в цій сфері. До того ж належна правова процедура пов'язана з принципом верховенства права як адміністративна процесуальна форма та засада законності.

У сучасних умовах для реалізації концепції належної правової процедури постали питання про ефективність виконання адміністративною юстицією завдань, поставлених перед нею, та адміністративно-процесуальну компетенцію прокуратури України як суб'єкта владних повноважень.

Під компетенцією (лат. *competentio*, від *competere* – взаємно прагну, відповідаю, підходжу) розуміють сукупність юридично встановлених функцій і повноважень органу державної влади, органу місцевого самоврядування або посадової особи стосовно предметів їх відання. Компетенція визначається місцем суб'єкта в системі органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Нормативно-правовою основою компетенції є конституція, конституційні та звичайні закони, статuti, положення та інші правові акти. При встановленні компетенції органу влади чи посадової особи у конституції та інших нормативно-правових актах не завжди чітко розмежовуються функції та повноваження. Функції визначають напрями, сфери дії органу влади чи посадової особи, тоді як повноваження – це їхні права та обов'язки, згідно з якими визначено, що вони можуть або повинні робити стосовно конкретного предмета відання [9, с. 193].

Ю.О. Тихомиров визначає компетенцію як законно покладений на уповноваженого суб'єкта обсяг публічних справ. Складне явище «компетенція», на думку вченого, складається з елементів подвійної природи. До власне компетенційних елементів, на думку Ю.О. Тихомирова, належать: нормативно встановлені цілі як спосіб трива-

лої нормативної орієнтації суб'єктів права та діяльність, спрямована на досягнення цих цілей, предмети відання як юридично визначені сфери та об'єкти впливу, владні повноваження як гарантована законом міра прийняття рішень та виконання дій. Супутнім елементом є відповідальність за їх невиконання або, іншими словами, гарантії виконання компетенції [10, с. 55–66]. У радянській юридичній літературі вказувалось, що «повноваження завжди предметні» [11, с. 14] і що повноваження не повністю характеризують компетенцію [12, с. 21]. У теорії права під повноваженнями розуміють вид та міру владного впливу посадової особи або державного органу на заінтересованого учасника правовідносин з метою задоволення його законного інтересу, досягнення певного соціально корисного результату.

Компетенція є складним збірним поняттям, у науковій літературі й законодавстві не наведено його однозначного трактування [13, с. 22–23]. Запропоновано визначити в законодавчому порядку термін «компетенція» як ключовий, співвідносний з поняттями «повноваження», «права та обов'язки», «правова регламентація», «функціонування», що входять до єдиної системи.

Слід зазначити, що «повноваження» часто пов'язують із терміном «компетенція», оскільки в науці конституційного права компетенція висвітлюється як сукупність владних повноважень.

Як зазначає А.Б. Венгеров, «для функціональної характеристики державного органу використовується поняття компетенції, яке означає взятє в єдності коло та обсяг повноважень та обов'язків, що належать цьому державному органу, а також предмет його відання» [14, с. 156].

На думку Ю.В. Георгієвського, «компетенція органів централізованого та територіального управління означає обсяг їх правоздатності і застосування повноважень щодо виконання завдань організаційно-правового характеру, коли необхідно застосовувати всі важелі управління» [15, с. 83].

Компетенція державного органу розглядається вченими як закріплена в законі або підзаконному акті сукупність його владних

повноважень (прав і обов'язків), юридичної відповідальності й предмета відання (функціонального призначення) [16, с. 547]. Ю.П. Битяк та В.М. Гаращук вважають, що це поняття означає коло справ, віднесених до відання певного державного органу, коло повноважень щодо здійснення певного виду владних дій адміністративно-розпорядчого або правоохоронного, а іноді нормоустановчого характеру [17, с. 79].

І.Д. Казанчук зазначає, що «компетенція поєднує в собі два елементи: по-перше, „предмети відання” (суспільні відносини); по-друге, „права і обов'язки”, або „владні повноваження” органу. Така позиція більш повно визначає сутнісну характеристику компетенції, адже охоплює не тільки права та обов'язки, а й певну сферу діяльності державних органів. Не можна встановити компетенцію будь-якого державного органу, не окресливши сферу даних йому владних повноважень, характер питань, якими він повинен займатися, оскільки ці питання (предмети відання) утворюють головний елемент компетенції органу» [18, с. 55].

На думку В.М. Бевзенка та Р.С. Мельника, компетенція крім прав та обов'язків суб'єкта публічної адміністрації передбачає ще й його функції та відповідальність [19, с. 181–183].

Теорія юридичного процесу стосовно органів державної влади, які ведуть процес, оперує поняттями «компетенція» і «обов'язки» як рівнозначними. Так, О.Я. Грун, називаючи один із підрозділів своєї роботи «Компетенція наглядових інстанцій» [20, с. 73–84], аналізує в ньому права вищестоящих судів та можливість перегляду ними рішень у справах, розглянутих нижчестоящими судами та судами, «непідконтрольними по території».

О.В. Андрушко, розглядаючи органи прикордонної служби у системі органів дізнання України, вживає різні терміни – «процесуальний статус», «правовий статус», «компетенція», «правове становище», «повноваження» цих органів – як рівнозначні [21, с. 10–11]. Аналогічну ситуацію можна спостерігати й у інших роботах. В.М. Федченко, зробивши акцент в назві одного із підрозділів дисертації на обов'язках слідчих у слідчій та слідчо-оперативній групі, висвітлює у ньому процесуальні повноваження слідчого [22, с. 10–11].

В підручнику М.О. Чельцова із радянсько-кримінального процесу поняття «процесуальна компетенція» розглядається окремо, але воно зводиться до повноважень органів розслідування, прокурора і суду [23, с. 71–73].

У зв'язку із цим виникає питання про зміст поняття «адміністративно-процесуальна компетенція прокуратури», розв'язання якого має не тільки теоретичне, а й практичне значення. Неправильне тлумачення працівниками органів прокуратури положень щодо компетенції (повноважень) може призвести до виходу за межі повноважень (компетенції) або до недостатнього використання своїх повноважень, що не сприяє ефективності адміністративно-процесуальної діяльності, метою якої є забезпечення прав і свобод. Правовий (процесуальний) статус особи є визначенням займаного нею як суб'єктом правових відносин певного положення. Вивчення «компетенційних» проблем діяльності органів прокуратури має здійснюватися не фрагментарно, а системно, мати комплексний характер. У вітчизняній процесуальній теорії адміністративного права відсутні монографічні дослідження, присвячені адміністративно-процесуальній компетенції прокуратури. Зазначимо, що адміністративно-процесуальна компетенція органів прокуратури є спеціальною компетенцією прокуратури, а з іншого боку, вона є загальною щодо окремих видів її процесуальної діяльності. Компетенція – покладений на суб'єкта обсяг сумарних справ, а адміністративно-процесуальна компетенція прокуратури – це покладений адміністративним процесуальним законом на органи прокуратури обсяг публічних прав у сфері вирішення публічно-правових спорів, що виникають у суспільстві. На цьому зосереджував увагу у своїх працях з адміністративного судочинства професор А.О. Селіванов, який заклав першооснову теорії формування процесуальної компетенції державних органів.

І.М. Білодід визначає адміністративну компетенцію органів прокуратури як «сукупність закріплених у законодавстві повноважень державно-владного суб'єкта, що реалізуються ним у певних правовідносинах. Компетенція прокуратури поширюється на правовідносини, що виникають у сфері здійснення нагляду за дотриманням законодавства органами,

які провадять оперативно-розшукову діяльність, дізнання та досудове розслідування, установами відбування покарань, іншими органами, що виконують кримінальні покарання чи застосовують заходи примусу, а також здійснення державного обвинувачення та представництва в кримінальному судочинстві у випадках, встановлених законодавством» [24, с. 64].

Дослідники виділяють три види компетенції прокуратури: загальна компетенція, компетенція прокуратури загалом (з можливим поділом на компетенції видів прокуратур за спеціалізацією) й індивідуальна компетенція (компетенція кожного прокурорського органу окремо). У процесі здійснення прокурорського нагляду у відносини із суб'єктами вступає конкретний прокурорський орган – це і є індивідуальна компетенція. Індивідуалізація відбувається шляхом розмежування повноважень між прокурорськими органами вищого й нижчого рівня, а також між однаковими за своїм правовим становищем прокуратурами. При цьому компетенція органів прокуратури певним чином обмежена. Перше обмеження стосується кола піднаглядних суб'єктів, друге – кола актів прокурорського реагування. Класифікація повноважень прокурорів може проводитися за кількома критеріями. Так, повноваження прокурора можна розділити на види, що визначаються як основні напрями діяльності прокуратури. За цілком визначеним призначенням повноваження прокурора поділяються на два види: основні й додаткові. Основні повноваження – це повноваження з виконання наглядових функцій. Своєю чергою, вони бувають предметні й функціональні.

Додаткові повноваження – це повноваження організаційного характеру (допоміжні), такі, як розподіл нагляду за галузями і виконавцями, добір і розстановка кадрів тощо. І предметні, і функціональні повноваження є галузевими. Загальних (єдиних) повноважень для всього нагляду не існує, усі повноваження поділяються на галузі з урахуванням специфіки кожної з них.

Обсяг повноважень обумовлюється цілями й завданнями прокуратури. Повноважень повинно бути достатньо для досягнення цілей і вирішення поставлених завдань, вони ма-

ють відповідати службовим функціям. Мета діяльності прокуратури подвійна: з одного боку, це забезпечення законності, з другого – охорона суб'єктивних прав громадян, юридичних осіб і держави. Окресленими цілями й визначається характер повноважень. Систему адміністративних повноважень органів прокуратури побудовано з урахуванням їх поділу на внутрішньоорганізаційні та зовнішньоуправлінські.

І.М. Білодід у своєму дисертаційному дослідженні «Адміністративно-правовий статус органів прокуратури в умовах реформування правоохоронної системи» доходить висновку, що наразі адміністративні повноваження органів прокуратури чітко не закріплені в жодному нормативно-правовому акті. Вони перераховуються разом з іншими повноваженнями. Більшість таких повноважень указано не конкретно, що зменшує ефективність управлінських процесів, дає змогу керівникам прокуратур та їх підлеглим самостійно, не завжди правильно, трактувати свої права та обов'язки у сфері виконавчо-розпорядчої та наглядової діяльності» [25, с. 11].

Відповідно до конституційної функції прокуратури, спрямованої на забезпечення прав громадян та дотримання законності, складно однозначно визначити особливі процесуальні права прокурора. Але його діяльність у справі не можна обмежувати встановленими для осіб, які беруть у ній участь, правами, оскільки прокурор має бути наділений правом ініціювати заміну законного представника особи, коли останній не має права вести справу в суді або неналежно користується наданими йому повноваженнями, через постановлення судом окремої ухвали тощо.

З огляду на викладене викликають зауваження деякі положення нового Закону України «Про прокуратуру». Зокрема, в п. 1 ч. 2 ст. 40 Закону фактично допускається прийняття судом рішення, яке дасть змогу фізичним чи юридичним особам учиняти протиправні діяння, що суперечить як призначенню суду, так і тим завданням, вирішення яких покладається на нього. У зв'язку із цим у п. 1 ч. 2 ст. 40 формулювання «... які порушуються чи можуть бути порушені внаслідок протиправних діянь фізичних або юридичних осіб» пропонуємо замінити на «... які

порушуються чи можуть бути порушені фізичними або юридичними особами», а з п. 2 ч. 2 ст. 41 слово «протиправних» вилучити. Також у п. 1 ч. 2 ст. 41 Закону після цифри «1» слід додати «частини другої». Реалізація положення п. 1 ч. 2 ст. 41 щодо загрози порушення інтересів держави дає, внаслідок протиправних дій (бездіяльності) фізичних або юридичних осіб, можливість використовувати прокуратуру, наприклад, у рейдерському захопленні підприємства, мотивуючи це загрозою здійснення протиправних діянь фізичними чи юридичними особами.

Після прийняття Закону України «Про безоплатну правову допомогу» більшість питань відійшла до компетенції юристів (адвокатів). Однак має бути певний перелік питань, з-поміж яких обов'язковим залишається звернення прокурора до суду.

В.В. Долежан свого часу зробив слушний висновок про те, що за прокурором слід зберегти право офіційної критики рішень і дій органів судової влади. При цьому прокуратура не може давати обов'язкові приписи, а лише апелювати з цього приводу до відповідних судових інстанцій, які врешті-решт і приймають остаточні рішення [26, с. 184]. Вважаємо, що повноваження прокурорів щодо подання апеляцій доцільно уніфікувати в процесуальних кодексах України з урахуванням як рівності прав учасників процесу, так і особливої ролі прокурора у забезпеченні законності, а також єдності та централізації прокурорської системи. Таким правом мають користуватися: а) прокурори, які брали участь у розгляді справи судами першої інстанції, до того ж термін «прокурор» вживається у законі в розумінні процесуальної фігури, а не посадового становища; б) вищого рівня службового становища працівники прокуратури, які реалізують її конституційні функції незалежно від їх участі в розгляді справи у першій інстанції.

У статті 43 Кодексу адміністративного судочинства України адміністративну процесуальну правосуб'єктність прокурора як суб'єкта владних повноважень визначено як здатність мати процесуальні права та обов'язки в адміністративному судочинстві (адміністративна процесуальна правоздатність) та здатність особисто здійснювати свої адміні-

стративні процесуальні права й обов'язки, у тому числі доручати ведення справи представникові (адміністративна процесуальна дездатність), що належить органам державної влади, іншим державним органам, органам влади Автономної Республіки Крим, органам місцевого самоврядування, їхнім посадовим і службовим особам, підприємствам, установам, організаціям (юридичним особам) [27].

Прокурор в адміністративному процесі може бути як позивачем, так і відповідачем. Як сторона в адміністративному процесі прокурор має процесуальні права та обов'язки. Так, учасники справи мають право: 1) знайомитися з матеріалами справи, робити з них витяги, копії, одержувати копії судових рішень; 2) подавати докази; брати участь у судових засіданнях, якщо інше не визначено законом; брати участь у дослідженні доказів; ставити питання іншим учасникам справи, а також свідкам, експертам, спеціалістам; 3) подавати заяви та клопотання, надавати пояснення суду, наводити свої доводи, міркування щодо питань, які виникають під час судового розгляду, і заперечення проти заяв, клопотань, доводів та міркувань інших осіб; 4) ознайомлюватися з протоколом судового засідання, записом фіксування судового засідання технічними засобами, робити з них копії, подавати письмові зауваження стосовно їх неправильності чи неповноти; 5) оскаржувати судові рішення у визначених законом випадках; 6) користуватися іншими визначеними законом процесуальними правами.

Учасники справи зобов'язані: 1) виявляти повагу до суду та інших учасників судового процесу; 2) сприяти своєчасному, всебічному, повному та об'єктивному встановленню всіх обставин справи; 3) з'являтися в судове засідання за викликом суду, якщо їх явка визначена судом обов'язковою; 4) подавати усі наявні у них докази в порядку та строки, встановлені законом або судом, не приховувати докази; 5) надавати суду повні й достовірні пояснення з питань, які ставляться судом, а також учасниками справи в судовому засіданні; 6) виконувати процесуальні дії у встановлені законом або судом строки; 7) виконувати інші процесуальні обов'язки, визначені законом або судом.

Крім цього, прокурор як сторона в адміністративному процесі володіє процесуальними правами та обов'язками, зокрема позивач має право на будь-якій стадії судового процесу відмовитися від позову, змінити предмет або підстави позову, збільшити або зменшити розмір позовних вимог шляхом подання письмової заяви до закінчення підготовчого засідання або не пізніше, ніж за п'ять днів до першого судового засідання, якщо справа розглядається в порядку спрощеного позовного провадження.

На відміну від адміністративного процесу в кримінальному процесі прокурор є основним суб'єктом здійснення кримінального переслідування та реалізує свою компетенцію як на досудових стадіях, так і під час судового провадження. До суду прокурор наглядає за законністю діяльності усіх органів розслідування, а в суді підтримує обвинувачення, сформульоване під його наглядом слідчим. Компетенція прокурора є немовби ланцюгом, що забезпечує зв'язок досудового і судового провадження, а точніше – слідчого обвинувачення і державного обвинувачення [28, с. 92].

Проаналізуємо структуру адміністративно-процесуальної компетенції органів прокуратури. До компетенційних елементів належать: а) нормативно встановлені цілі; б) предмети відання як юридично визначені певні сфери і об'єкти впливу; в) владні повноваження як гарантована законом міра прийняття рішень і вчинення дій [10, с. 55–56]. Розглянемо, як за допомогою цих елементів компетенції органів прокуратури як суб'єктів адміністративного процесу розкривається офіційний (публічний) характер їхньої діяльності, що визнається принципом адміністративного процесу.

Органи прокуратури мають в адміністративному процесі чітко окреслений законом предмет відання, а саме – об'єкти їхнього впливу. Щоб предмет відання міг бути повно і всебічно опрацьований тим чи іншим державним органом, останній наділяється достатніми для цього владними повноваженнями, що є гарантованою законом мірою прийняття процесуальних рішень і вчинення процесуальних дій. Під владними повноваженнями і в теорії, і в практиці кримінально-процесуальної діяльності, як правило, розуміють права державних органів, що передбачає певну

свободу угляду в їх використанні. Між тим орган дізнання, слідчий, прокурор і суд одночасно наділяються і обов'язками щодо здійснення цих прав [28, с. 26].

Адміністративний процес є публічним, оскільки він здійснюється в публічних інтересах. У загальній теорії компетенції виділено одинадцять найбільш типових повноважень державного органу: 1) керувати; 2) управляти; 3) вирішувати; 4) брати участь; 5) нормувати; 6) організувати; 7) розробляти; 8) вказувати; 9) координувати; 10) контролювати; 11) забороняти [10, с. 57]. Ці повноваження покладено на прокурора, який на різних стадіях процесу реалізує їх із урахуванням певної специфіки.

Владні повноваження є головним структурним елементом адміністративно-процесуальної компетенції. Тільки це офіційне законне право сукупно із нормативно визначеними цілями і предметами відання

органів є підставою для того, щоб стверджувати, що той чи інший орган наділений адміністративно-процесуальною компетенцією. Інші сторони процесу (експерти, захисники) також мають цілі та предмет відання, але у них відсутні повноваження.

Доцільно зауважити, що адміністративно-процесуальна компетенція має універсальний характер. Компетенція органів прокуратури хоча і впливає із принципу публічності й регулюється переважно імперативними правовими нормами, але вона поширюється на суб'єктів процесу, чия поведінка визначається принципом диспозитивності і регулюється за допомогою відповідного – диспозитивного – методу.

У зв'язку із цим, на нашу думку, потребує подальшої розробки адміністративно-правове регулювання питання про адміністративно-процесуальну компетенцію органів прокуратури України.

Список використаних джерел:

1. Антілогов О.В. Захист прав та свобод громадянина прокурором в адміністративному судочинстві: моногр. / О.В. Антілогов. – Київ: Ін Юре, 2008. – 168 с.
2. Тертишник В. Концептуальні аспекти прокурорського нагляду / В. Тертишник // Вісник прокуратури. – 2002. – № 6 (18). – С. 14–19.
3. Трофименко В.М. Теоретичні та правові основи диференціації процесуальної форми у кримінальному судочинстві: моногр. / В.М. Трофименко. – Харків: Оберіг, 2016. – 304 с.
4. Лапкін А.В. Судове право України: навч. посіб. у схемах / А.В. Лапкін. – Вид. 2-ге, змін. та допов. – Харків: Право, 2017. – 150 с.
5. Писаренко Н.Б. До питання про сутність адміністративного процесу / Н.Б. Писаренко // Журнал східноєвропейського права. – 2015. – № 13. – С. 141–145.
6. Сакара Н. Проблема доступності правосуддя у цивільних справах / Н. Сакара // Право України. – 2004. – № 1. – С. 105–109.
7. Барішпольская Т.Ю. Гражданские процесс и процедура (понятие, служебная роль, проблемы теории и практики): автореф. дисс. на соискание учен. степени канд. юрид. наук / Т.Ю. Барішпольская. – Томск, 1988. – 21 с.
8. Циганюк Ю.В. «Належна правова процедура» як системна правова категорія вітчизняного кримінального процесу / Ю.В. Циганюк // Порівняльно-аналітичне право. – 2014. – № 3. – С. 217–219.
9. Шляхтун П.П. Конституційне право: словник термінів / П.П. Шляхтун. – Київ: Либідь, 2005. – 568 с.
10. Тихомиров Ю.А. Теория компетенции / Ю.А. Тихомиров. – М., 2001. – 335 с.
11. Кузнецов И.Н. Компетенция высших органов власти и управления в СССР / И.Н. Кузнецов. – М.: Юридическая литература, 1969. – 244 с.
12. Шеремет К.Ф. Вопросы компетенции местных Советов / К.Ф. Шеремет // Советское государство и право. – 1976. – № 4. – С. 17–28.
13. Правоохоронні органи у боротьбі з організованою злочинністю: компетенція та взаємодія / Матусовський Г.А., Боднянський Є.В., Бушан О.П., Багинський В.З., Городиський О.М. // Питання боротьби зі злочинністю. – Харків: Право, 1998. – С. 22–23.
14. Венгеров А.Б. Теория государства и права: учеб. для юридических вузов / А.Б. Венгеров. – 2-е изд. – М.: Юриспруденция, 1999. – 528 с.

15. *Георгієвський Ю.В.* Компетенція органів публічної влади: теорія і практика застосування / Ю.В. Георгієвський. – Київ: Логос, 2015. – 345 с.
16. *Скакун О.Ф.* Теорія держави і права: підруч. (енциклопедичний курс) / О.Ф. Скакун. – Харків: Еспада, 2006. – 776 с.
17. Адміністративне право України: підруч. / Ю.П. Битяк, В.М. Гаращук, О.В. Дяченко та ін.; за ред. Ю.П. Битяка. – К.: Юрінком Інтер, 2007. – 544 с.
18. *Казанчук І.Д.* Компетенція органів Національної поліції України щодо охорони навколишнього природного середовища та екологічної безпеки в інтеграційних умовах / І.Д. Казанчук // Наше право. – 2017. – № 1. – С. 54–61.
19. *Мельник Р.С.* Загальне адміністративне право: навч. посіб. / Р.С. Мельник, В.М. Бевзенко; за заг. ред. Р.С. Мельника. – Київ: Ваїте, 2014. – 376 с.
20. *Грун А.Я.* Пересмотр приговоров в порядке судебного надзора / А.Я. Грун. – М.: Юридическая литература, 1969. – 160 с.
21. *Андрушко О.В.* Дізнання в органах прикордонної служби України: процесуальні та організаційні аспекти: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: 12.00.09 / О.В. Андрушко. – Київ, 2005. – 20 с.
22. *Федченко В.М.* Розслідування злочинів слідчою та слідчо-оперативною групою: правові та організаційні засади: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук / В.М. Федченко. – Київ: Національна академія внутрішніх справ України, 2005. – 20 с.
23. *Чельцов М.А.* Советский уголовный процесс / М.А. Чельцов. – М.: Государственное издательство юридической литературы, 1966. – 624 с.
24. *Білодід І.М.* Адміністративні повноваження органів прокуратури України / І.М. Білодід // Науковий вісник Ужгородського національного університету. – 2015. – Вип. 35. – Ч. II. – Т. 2. – С. 63–67. – (Серія «Право»).
25. *Білодід І.М.* Адміністративно-правовий статус органів прокуратури в умовах реформування правоохоронної системи: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / І.М. Білодід. – Харків, 2016. – 22 с.
26. *Долежан В.В.* Шляхи конкретизації представницької функції прокуратури у майбутньому Законі України «Про прокуратуру» / В.В. Долежан // Проблеми організації прокуратури і оптимізації її діяльності в сучасних умовах: зб. наук. праць. – Харків, 1998. – С.184–188.
27. Кодекс адміністративного судочинства України (зі змінами і доповненнями) // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 35, 35–36, 37. – Ст. 446.
28. *Лобойко Л.М.* Кримінально-процесуальна компетенція: моногр. / Л.М. Лобойко. – Дніпропетровськ: Дніпропетровський університет внутрішніх справ, 2006. – 188 с.

Валерій КАРПУНЦОВ

ТЕОРЕТИЧНІ ПИТАННЯ ФОРМУВАННЯ ТА УТВЕРДЖЕННЯ СУЧАСНОЇ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРОЦЕСУАЛЬНОЇ КОМПЕТЕНЦІЇ ПРОКУРАТУРИ УКРАЇНИ

Досліджуються важливі теоретичні питання формування та утвердження сучасної адміністративно-процесуальної компетенції прокуратури України. Акцентується увага на тому, що належна правова процедура пов'язана з верховенством права як адміністративна процесуальна форма та засада законності. Зроблено висновок про те, що повноваження прокурорів щодо подання апеляцій доцільно уніфікувати в процесуальних кодексах України з урахуванням як рівності прав учасників процесу, так і особливої ролі прокурора у забезпеченні законності, а також єдності та централізації прокурорської системи.

Ключові слова: адміністративно-процесуальна компетенція органів прокуратури; теорія компетенції; повноваження прокуратури; владні повноваження; предмети відання.

**ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ВОПРОСЫ ФОРМИРОВАНИЯ И УТВЕРЖДЕНИЯ
СОВРЕМЕННОЙ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРОЦЕССУАЛЬНОЙ
КОМПЕТЕНЦИИ ПРОКУРАТУРЫ УКРАИНЫ**

Исследуются важные теоретические вопросы формирования и укрепления современной административно-процессуальной компетенции прокуратуры Украины. Акцентируется внимание на том, что надлежащая правовая процедура связана с главенством права как административная процессуальная форма и принцип законности. Сделан вывод о том, что полномочия прокуроров по подаче апелляций целесообразно унифицировать в процессуальных кодексах Украины с учетом как равенства прав участников процесса, так и особой роли прокурора в обеспечении законности, а также единства и централизации прокурорской системы.

Ключевые слова: административно-процессуальная компетенция органов прокуратуры; теория компетенции; полномочия прокуратуры; властные полномочия; предметы ведения.

Valerii KARPUNTSOV

**THEORETICAL ISSUES FOR FORMATION AND APPROVAL
OF THE MODERN ADMINISTRATIVE
AND PROCESSUAL COMPETENCE
OF THE PROSECUTOR OF UKRAINE**

The article deals with the important theoretical questions of the formation and approval of modern administrative-procedural competence of the Prosecutor's Office in Ukraine. The emphasis is placed on the fact that proper legal procedure is related to the rule of law as an administrative procedural form and the basis of legality. It is concluded that the powers of prosecutors to appeal should be unified in the Ukrainian procedural codes, taking into account both the equality of rights of the parties to the process, and the special role of the prosecutor in ensuring the rule of law, as well as the unity and centralization of the prosecution system.

Keywords: administrative-procedural competence of the prosecutor's offices; theory of competence; powers of the prosecutor's office; powers of authority; subjects of jurisdiction.

