

Наталія ЛОГІНОВА,

кандидат педагогічних наук, доцент
Національна академія Державної прикордонної служби імені Богдана
Хмельницького, м. Хмельницький

ПРАВОВІ ТА НАУКОВІ ПІДХОДИ ДО ВИЗНАЧЕННЯ ДИСКРЕЦІЙНИХ ПОВНОВАЖЕНЬ У КРИМІНАЛЬНОМУ ПРОЦЕСІ УКРАЇНИ

У статті розглянуті правові та наукові підходи визначення дискреційних повноважень у кримінальному процесі України, крім того зроблено аналіз міжнародного законодавства. Розглянуті ознаки дискреційних повноважень.

Ключові слова: *дискреційні повноваження, адміністративний розсуд, політичні прав та свободи людини, державотворення, кримінальний процес, ознаки дискреційних повноважень.*

Постановка проблеми у загальному вигляді. Одним із генеральних напрямків, що існує в межах вивчення державного механізму та засобів його конституювання, є розробка процесуально-процедурної сторони діяльності державних інституцій. Попри ті події, що відбуваються в українському політикумі останнім часом, дозволяють говорити про необхідність внесення “на порядок денний” сучасної науки проблематику дискреційних повноважень.

Надане органу право діяти саме таким чином у теорії адміністративного права прийнято називати **дискреційними повноваженнями** (дискреційним правом, дискреційною владою).

Аналіз останніх досліджень і публікацій, Дослідженню повноважень прокурора в ході досудового розслідування присвятили свої праці такі науковці, як В. С. Случевский, І. В. Глов'юк, Л. М. Грицаєнко, О. М. Ларін, В. Ф. Крюков, П. М. Каркач, В. Т. Нор, Д. П. Письменний, М. А. Погорецький, В. С. Зеленецький, Л. М. Лобойко, В. М. Юрчишин та ін. Однак у порівняльному аспекті повноваження прокурора в судовому розгляді після прийняття нового КПК України не досліджувалися, що викликає потребу у даному дослідженні.

Метою статті є дослідження правових та наукових підходи до вивчення дискреційних повноважень прокурора у кримінальному процесі України.

Виклад основного матеріалу дослідження. Орган виконавчої влади, використовуючи такі повноваження, зобов'язаний передусім правильно оцінювати ситуацію, наявні у справі факти і застосовувати до встановлених фактів діючі правові норми, не допускаючи при цьому зловживання владою. Загальні інтереси, спільне благо, а не особисті корисливі інтереси мають лежати в основі мотивації вибору.

Окрім цього для досягнення поставлених цілей орган влади повинен використовувати відповідні засоби, які мають бути раціональними.

Питання дискреційних повноважень (дискреційної влади) є дуже важливим у діяльності правових держав. Так, французький учений Г. Бребан вважає, що дискреційні повноваження, які означають свободу адміністрації оцінювати ситуації й приймати у них рішення, надають адміністрації простір у здійсненні вибору між вільними рішеннями. Вона має право діяти або не діяти, а коли вона діє, то може вибирати один або кілька з можливих варіантів поведінки [1, с. 92].

Як класичний приклад дискреційного права, який уже зник, він наводить колишні королівські укази про вигнання або ув'язнення без суду і слідства.

Аналізуючи розуміння дискреційних повноважень у французькому праві, а також у праві інших держав, Ж. Зіллер зауважує, що не йдеться про свавільну і безконтрольну діяльність адміністрації. Навпаки, існування в усіх країнах розвиненого права дискреційної влади є, можливо, найкращим вираженням правової держави. Це дає можливість диференціювати ситуації належної компетенції, коли законодавець у деякій мірі все передбачив і адміністрація цілком може покластись на комп'ютери, щоб прийняти рішення, й ситуації, які трапляються частіше, – коли адміністрація змушена вирішувати, якого саме конкретного змісту слід надати принципам діяльності чи політичним принципам стосовно загального порядку [7, с. 243].

Відомий британський учений Д. Галлиган стверджує, що дискреція є законним елементом адміністративної влади і вона сумісна з адмініструванням в рамках закону [4, с. 269].

Дослідженню питання дискреційних повноважень в державному управлінні певна увага приділялась також у працях радянських вчених юристів.

Так, С. Щ. Кохановець розглядав дискреційні повноваження як право органу державного управління приймати владні рішення на власний розсуд. Розглядаючи ці органи в їх вертикальному підпорядкуванні, він дійшов висновку, що обсяг дискреційних повноважень зменшується зверху донизу. Самі ж дискреційні повноваження є елементом компетенції, і їх використання в рамках закону лише зміцнює законність [11, с. 166–169].

Проблеми, пов'язані з поняттям «дискреційні повноваження», є актуальними в сучасних умовах становлення громадського суспільства і правової держави, особливо з урахуванням норм міжнародного і національного права, зокрема ст. 1, Конституції України, Закону «Про міжнародні договори України» і ст. 1 КПК України. [6]

Як вбачається з положень Рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи № R(80)2 стосовно здійснення адміністративними органами влади дискреційних повноважень, прийнятої Комітетом Міністрів 11.03.1980, під дискреційними повноваженнями слід розуміти повноваження, які адміністративний орган, приймаючи рішення, може здійснювати з певною свободою розсуду, тобто, коли такий орган може обирати з кількох юридично допустимих рішень те, яке він вважає найкращим за даних обставин.

Згідно з пунктом 1.6 Методології проведення антикорупційної експертизи, затвердженої Наказом Міністерства юстиції України від 23.06.2010 №1380/5, дискреційні повноваження – сукупність прав та обов'язків органів державної влади та місцевого самоврядування, осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, що надають можливість на власний розсуд визначити повністю або частково вид і зміст управлінського рішення, яке приймається, або можливість вибору на власний

розсуд одного з декількох варіантів управлінських рішень, передбачених нормативно-правовим актом, проектом нормативно-правового акта.

Таким чином, дискреція – це елемент управлінської діяльності. Вона пов'язана з владними повноваженнями і їх носіями – органами державної влади та місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами. Дискрецію не можна ототожнювати тільки з формалізованими повноваженнями – вона характеризується відсутністю однозначного нормативного регулювання дій суб'єкта. Він не може ухилитися від реалізації своєї компетенції, але і не має права виходити за її межі.

Тобто дискреційні повноваження – це законодавчо встановлена компетенція владних суб'єктів, яка визначає ступінь самостійності її реалізації з урахуванням принципу верховенства права; ці повноваження полягають в застосуванні суб'єктами адміністративного розсуду при здійсненні дій і прийнятті рішень.

Дискреційні повноваження в більш звуженому розумінні – це можливість діяти за власним розсудом, в межах закону, можливість застосувати норми закону та вчинити конкретні дії (або дію) серед інших, кожні з яких окремо є відносно правильними (законними)

«Причини феномену конституціоналізації й інтернаціоналізації основних прав і свобод людини були багаторазово проаналізовані в європейських країнах. Для України це явище відносно нове. Усе більш втягуючи в загальносвітові процеси у всіх областях, ми опиняємось у вирі різних явищ і процесів, що не мають національних меж. Отже, ми повинні використовувати адекватні правові інструменти, що не обмежуються національним правовим полем. Європейські стандарти прав і свобод людини змінюють не тільки підхід до конкретних правових інститутів – вони змінюють національну правову культуру» [8, с.10].

Крім того, з урахуванням практики розгляду звернень громадян України Європейським Судом по правах людини спостерігається ріст правосвідомості і

«спроба громадян захистити свої права цивілізованими методами, що робить їм честь, але не робить честі нашій правоохоронній і судовій системі».

Так, якщо в 2011 р. Європейським Судом по правах людини було розглянуто 2490 скарг українських громадян, то з 2012 р. число звернень зросло до 4716, у 2013-м – 6602, у 2014-м – 7855, у 2015-м – 10009. За даними на вересень 2016 р., у Європейський Суд по правах людини надійшло 18500 справ з України, і це 20,8 % усіх позовів, що надійшли .

«Нерідка якість законів і їх застосування не витримує міжнародної судової оцінки»[8, с. 4] .

Україна виступає за неухильне дотримання договірних і звичайних норм, підтверджує свою прихильність основному принципу міжнародного права — принципу сумлінного виконання міжнародних зобов'язань[6].

Ці правила відносяться і до органів, і до посадових осіб, що здійснюють кримінальне судочинство. Крім того, Конституція України установила положення, відповідно до якого, якщо міжнародним договором закріплені інші правила, чим передбачені законом, то застосовуються правила міжнародного договору (ч. 4 ст. 15). Подібне положення закріплене в рішеннях Конституційних і Верховних Судів України.

Поняття «дискреційні повноваження» не згадується ні в діючому КПК України, ні у Законі України «Про прокуратуру», хоча воно визнається світовим співтовариством [16].

Як вірно відмітив Р.А. Мюллерсон, «усе більшу кількість питань, що традиційно входять у число внутрішніх справ держави, стає об'єктом міжнародного регулювання» [14, с. 10, 11] .

Розгляд питання дискреційних повноважень у рамках кримінального процесу неможливо без аналізу міжнародних нормативних правових актів ще і тому, що світове співтовариство завжди визнавав існування дискреційних повноважень і рекомендувало в ряді міжнародних документів включити зазначене положення у внутрішнє законодавство демократичних правових держав.

Більш того, ці питання є актуальними з урахуванням положень Загальної Декларації прав людини від 10.12.1948 р., у ст. 29 якої визначено, що при здійсненні прав і свобод кожна людина повинна піддаватися тільки таким обмеженням, які встановлені в законі винятково з метою забезпечення належного визнання і поваги прав і свобод інших і задоволення справедливих вимог моралі, суспільного порядку і загального добробуту в демократичному суспільстві [5].

Подібне положення закріплене й у ст. 12 Міжнародного пакту про громадські і політичні права від 19.12.1966 р.: «Права не можуть бути об'єктом ніяких обмежень, крім тих, які передбачені законом, необхідні для охорони державної безпеки, суспільного порядку, здоров'я і моральності населення або прав і свобод інших, і сумісні з визнаними іншими правами»[12], а також у Декларації прав і свобод людини і громадянина від 22.11.1991 р., де зазначено, що права і свободи людини і громадянина можуть бути обмежені законом тільки в тій мірі, у який це необхідно з метою захисту конституційного ладу, моральності, здоров'я населення, законних прав і інтересів інших людей у демократичному суспільстві [5].

Згідно ст. 1 Конституції України Україна є суверенна і незалежна, демократична, соціальна, правова держава. Україна як учасник міжнародних угод зобов'язана додержуватися принципів і норм даних правових актів. Зокрема, підписавши і ратифікувавши Європейську Конвенцію про захист прав людини й основних свобод, законодавець у Законі України «Про ратифікацію Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року, Першого протоколу та протоколів № 2, 4, 7 та 11 до Конвенції» спеціально обмовив положення, відповідно до якого у відповідності зі ст. 46 Конвенції («Обов'язкова сила і виконання постанов») Україна визнає і без спеціальної угоди юрисдикцію Європейського Суду по правах людини обов'язковою з питань тлумачення і застосування Конвенції і Протоколів до неї у випадках передбаченого порушення Україною положень цих договірних актів, коли

передбачуване порушення мало місце після їх вступу в дію у відношенні України.

Відповідно застосування Конвенції повинно здійснюватися з урахуванням практики Європейського Суду по правах людини з метою неприпустимості порушення загальновизнаних норм і принципів міжнародного права діями влади України.

Дане положення з урахуванням Бюлетеня Європейського Суду по правах людини 3/2004 також свідчить про визнання дискреційних повноважень посадових осіб у цілому і прокурора зокрема. Основною проблемою на сьогоднішній день у рамках Європейського Суду по правах людини є конфлікт приватного і суспільного інтересу.

Анкетування прокурорських працівників свідчить про відсутність такого конфлікту внаслідок правильного усвідомлення правового статусу прокурора як державного що служить і того факту, що багато громадян в особі прокурорів бачать ефективну наглядову інстанцію.

Співвідношення приватних і публічних інтересів у кримінальному процесі здобуває особливу актуальність у рамках проведеної в країні судової реформи. Цікавий при цьому досвід закордонних держав, у законодавстві яких дискреційні повноваження детально регламентовані. С. Д. Шестакова [21, с. 47–48] розглядає співвідношення публічного і приватного інтересу в рамках стадії порушення кримінального процесу.

Крім того, варто враховувати положення, закріплені в Рекомендації Комітету Ради міністрів державам «Про Кодекс поведінки для державних службовців» і Рекомендації Комітету міністрів Ради Європи від 6 жовтня 2000 р. «Про роль прокуратури в системі кримінального правосуддя» [15].

Зазначені нормативні правові акти обумовлюють загальні принципи дискреційних повноважень прокурора за допомогою визначення обов'язку службовця органів публічної влади: «Вірно служити законно утвореним національним, місцевим або регіональним органам влади. Передбачається, що службовець органів публічної влади чесний, безсторонній і ефективний,

виконує свої обов'язки з максимальною віддачею, виявляючи при цьому уміння, почуття справедливості, розуміння і з огляду на тільки публічні інтереси і відповідні обставини конкретної справи. При виконанні своїх обов'язків службовець органів публічної влади не повинен виявляти свавілля на шкоду якій-небудь особі, групі осіб або органу, а повинен належним чином враховувати права, обов'язки і законні інтереси усіх сторін. Службовець органів публічної влади не повинний допускати, щоб його особисті інтереси вступали в конфлікт із його посадою. Він зобов'язаний уникати такого конфлікту інтересів: реального, – потенційного або видимого. Службовець органів публічної влади ні при яких обставинах не повинний неправомірним образом використовувати переваги своєї посади в особистих інтересах» [15].

Особи, що здійснюють кримінальне переслідування, відповідно до закону виконують свої обов'язки справедливо, послідовно і швидко, поважають і захищають людське достоїнство і захищають права людини, сприяючи тим самим забезпеченню належного процесу і безперебійному функціонуванню системи кримінального правосуддя [17].

Діючи не від імені політичної або економічної влади, не від свого власного імені, а скоріше від імені суспільства, прокурори повинні керуватися при виконанні своїх обов'язків його інтересами. Вони повинні дотримуватись двох важливих вимог, що стосуються, з одного боку, прав людини, а з іншого боку – ефективності системи кримінального судочинства, що прокурори покликані, деякою мірою, гарантувати, підкреслюючи значення ефективності, тому що саме прокурори, а не судді, відповідальні в першу чергу за загальну ефективність системи кримінального судочинства [17].

Практичні працівники правоохоронних органів у даний час повинні погоджувати свою професійну діяльність з міжнародними стандартами забезпечення прав людини, для чого варто мати про них належне уявлення. Повною мірою і навіть у більшій мірі, чим на інші, зазначена вимога поширюється на працівників прокуратури. У документі за назвою «Стандарти професій-відповідальності і виклад (твердження) основних прав і обов'язків

прокурорів», прийнятому 21 квітня 1999 р. Міжнародною асоціацією прокурорів, прямо передбачається, що прокурори повинні поважати, захищати і підтримувати універсальну концепцію людського достоїнства і прав людини; прокурори повинні поважати і захищати людське достоїнство і підтримувати права людини стосовно усім, особам, причому в Проекті Кодексу поведінки посадових осіб по підтримці правопорядку підкреслюється, що права людини встановлюються і захищаються національним і міжнародним правом [15].

Законодавча регламентація такого положення прокурора в демократичному суспільстві дозволяє говорити про визнання світовим співтовариством і необхідності розробки в нашій країні поняття «дискреційні повноваження прокурора» у кримінальному процесі для ефективної реалізації зазначених правових положень.

Ми згодні з тими авторами, хто вказує, що поняття «злочинність» – поняття абстрактне і не відноситься до кримінального процесу, тому при визначенні завдання кримінального судочинства виключення настільки невизначеної соціологічної категорії є більш ніж позитивним моментом .

При цьому, не розглядаючи боротьбу зі злочинністю як безпосередню соціальну мету кримінального судочинства, треба враховувати, що «боротьба» зі злочинністю і «її стратегія» так чи інакше реалізуються в соціально-економічній, політичній, правовій практиці, спектр якої широкий через багатоплановість причин і джерел самої злочинності [11, с. 166–169]

З урахуванням положень ст. 3, ч. 1 ст. 22 і ст. 50 Конституції України порушення прав особи поза залежністю від її процесуального становища є одночасно і найбільш грубим зазіханням на людське достоїнство [10]. Крім того, відмова від закріплення зазначеної мети кримінального судочинства обумовлений цілим рядом об'єктивних причин.

Так, у сучасних умовах важливим завданням є реалізація в сфері кримінального переслідування не тільки публічно-примусового, але і суспільно-примирливого механізму.

У країнах, де особи, що здійснюють кримінальне переслідування, наділяються дискреційними повноваженнями, закон, норми або постанови забезпечують керівні принципи для підвищення справедливості і послідовності при підході до прийняття рішень у процесі судового переслідування, включаючи початок або скасування судового переслідування. Відповідно до національного законодавства особи, що здійснюють судове переслідування, належним чином розглядають питання про скасування судового переслідування, про умовне або безумовне призупинення розгляду або про відкликання кримінальних справ з офіційної системи правосуддя, при цьому повною мірою поважаючи права підозрюваного і жертви.

Розвиток кримінально-процесуального законодавства свідчить про формування в структурі процесу дискреційних процедур, що сполучають у собі такі елементи діяльності процесуальних органів, як публічність, володіння владно-розпорядницькими повноваженнями, використання процедурно-процесуальних актів особливого типу, з одного боку, і прояв індивідуально-приватних начал у кримінальному судочинстві – з іншої [20, с. 290].

Наведений вище аналіз законодавства зарубіжних та вітчизняних учених дають підстави виділити певні ознаки, які характеризують природу дискреційних повноважень.

Найперше, правом дискреції органи виконавчої влади (посадові особи) наділяються законом, оскільки саме закон уповноважує їх на нормотворчу й правозастосовчу діяльність та закріплює ту чи іншу форму виконавчо-розпорядчої діяльності.

В теорії адміністративного права ця форма передбачає: встановлення фактичних обставин справи, вибір, відшукання відповідної норми права; з'ясування її змісту; прийняття у справі рішення, обвинувального акта; виконання цього акта. Таким чином, дискреційні повноваження є частиною компетенції органу виконавчої влади і надаються йому для того, щоб у правильний і доцільний спосіб вирішувати коло повноважень, визначених цією компетенцією.

Наступною ознакою можна вважати те, що дискреційне право органу виконавчої влади обумовлене певною свободою (тобто вільним, або адміністративним, розсудом) в оцінюванні та діях, у виборі одного з варіантів рішень та правових наслідків. Залежно від того, наскільки норма права обмежує орган влади в його діях, можна виділити щонайменше чотири види (прояви) адміністративного (вільного) розсуду.

Перший пов'язаний із ситуацією, коли норма права, встановлюючи можливі варіанти рішень, надає органу право вибору на власний розсуд одного з варіантів, кожен з яких є законним, і орган зобов'язаний зробити цей вибір (наприклад, сфера юрисдикційної діяльності органів виконавчої влади). В цій ситуації можливість вдаватись до адміністративного розсуду дуже обмежена.

Наступний прояв адміністративного розсуду пов'язаний з інтерпретацією оцінних понять та оцінкою публічного інтересу, загального блага тощо, зміст яких не визначається правовою нормою. Ступінь свободи дій органу влади та його вплив на вибір правових наслідків у такому випадку дуже високий.

Ще один вид адміністративного розсуду впливає з дискреційних повноважень на ведення організаційної та матеріально-технічної діяльності, яка врегульована правом лише в загальних рисах. Це найширша сфера для адміністративного розсуду.

З огляду на вищесказане слушною видається думка Б.М. Лазарева, який писав: «Якби кожен крок органів був пов'язаний із настанням заздалегідь визначених юридичних фактів, то ці органи були б неспроможні ефективно впливати на процеси, що відбуваються в житті, а їх діяльність значною мірою втратила б творчий характер» [13, с. 21]. Отже, правом передбачається відповідна гнучкість, яка повинна сприяти правильному та ефективному функціонуванню органу влади. Ця гнучкість забезпечується певним ступенем свободи волі в межах, встановлених правовою нормою.

Ще однією ознакою, яка розкриває природу дискреційних повноважень, є те, що виконавчо-розпорядча діяльність щодо реалізації цих повноважень не має нічого спільного зі свавіллям чи безконтрольністю. Адміністрування

повинно здійснюватись в рамках закону. Існує пряма залежність між обсягом свободи дій і механізмами контролю за реалізацією дискреційних повноважень, особливо коли вони стосуються сфери охоронюваних Конституцією прав та свобод громадян.

В європейських державах такий контроль здійснюють адміністративні суди, які перевіряють, чи не вийшов орган влади за межі дозволеної свободи. Хоча, як свідчить практика, безконтрольність рішень і дій адміністрації, зокрема політичного, дипломатичного, воєнного характеру, стає сьогодні серйозною проблемою багатьох держав, у тому числі й України.

З чим пов'язана необхідність посиленого контролю за використанням дискреційної влади? Незаперечним є те, що, оскільки виконавчо-розпорядча діяльність органів виконавчої влади є підзаконною, тобто здійснюється на підставі й на виконання законів, то вона не може бути безконтрольною.

Свобода органів влади звужується певними обмеженнями. Так, прийняття управлінських рішень та розв'язання індивідуальних справ вимагає, передусім, точного і об'єктивного оцінювання ситуації, яка склалася. Беручи до уваги загальноновизнані цінності та принципи державного управління, орган влади (посадова особа) не повинні помилятися і спотворено (неправдиво) тлумачити ситуацію, оцінювати її з позиції власної вигоди, особливо коли справа торкається законних прав та інтересів громадян.

Як відомо, законний (або охоронюваний законом) інтерес – це певне благо конкретного громадянина, безперешкодному користуванню яким орган державної влади чи орган місцевого самоврядування повинен всіляко сприяти. Наприклад, мешканці будинку зацікавлені в тому, щоб дитячий майданчик не перетворився на місце для вигулу собак або стоянку автомашин, а прилегла до будинку територія була належно опоряджена. В таких випадках загальне благо і законний інтерес є тими чинниками, які повинні впливати на рішення та дії посадових осіб.

Зважаючи на це, серйозною загрозою, яка може виникати під час використання органом своїх дискреційних повноважень, є зловживання владою.

Орган виконавчої влади (посадова особа) отримують повноваження не для задоволення власних інтересів чи інтересів лише окремого громадянина, а насамперед для досягнення суспільне корисних цілей, загалом для зміцнення управлінської дисципліни, законності та правопорядку.

Корисливість та особистий інтерес можуть виражатись як в отриманні власної матеріальної чи іншої вигоди, так і у проявах упередженості до особи чи організації, що часто служить підставою для прийняття несприятливого для них рішення, відмови в задоволенні законного права (наприклад, відмова релігійній громаді у виділенні земельної ділянки для будівництва культової споруди з огляду на протистояння іншої громади чи небажання її релігійних провідників). Влада, використана в такий спосіб, свідчить про те, що дискреційні повноваження слугують, і як свідчить практика, досить часто, зручним засобом для задоволення інтересів одних громадян за рахунок інших, завуальованою формою обмеження конституційної свободи, що призводить до порушення принципу рівноправності, а інколи – громадського спокою і суспільної злагоди.

Ще однією гострою проблемою, яка впливає з дискреційних повноважень, є питання, чи має право орган виконавчої влади під час їх реалізації помилятися у ситуації та її правовій оцінці. Адже будь-яка посадова особа органу виконавчої влади (чи сам орган) може припуститись помилки в ході застосування права, а отже, прийняти рішення, спираючись на помилкову правову оцінку.

На цій проблемі, яка актуальна для всіх країн, наголошує Г. Бребан. Він говорить, що адміністрація має право помилятися у своїй оцінці, але не має права припускатись помилки, яка є водночас серйозною й очевидною. Очевидна помилка з точки зору логіки є тим, чим є зловживання владою з точки зору моральності. Адміністрація має право на здійснення своїх повноважень, але не має права на абсурдні дії [1, с. 92].

Може виникнути слушне запитання – що вважати абсурдними діями? Звичайно, що однозначно відповісти на це складне запитання неможливо.

Однак справедливим, мабуть, буде те, що адміністрація не повинна ігнорувати або, ще й надто, зневажати загально визнані цінності й розуміння суспільного блага, людського добра, яке має служити мотивацією для правильного оцінювання ситуації й вибору рішення

Зрозуміло, що такий спосіб реалізації повноважень не тільки порушує закріплений Конституцією України принцип – «людина, її честь та гідність є найбільшою соціальною цінністю», а й суперечить цілям законодавства щодо охорони здоров'я і в кінцевому підсумку є незаконним.

Згадані вище деякі проблеми, пов'язані з дискреційними повноваженнями органів виконавчої влади, переконують у необхідності всебічного та ефективного контролю за їх реалізацією. Сама доктрина адміністративного права, правозастосувальна діяльність повинні спрямовуватись на забезпечення послідовного і ретельного контролю за сферою дискреційних повноважень та адміністративного розсуду органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування.

Корисним у цій справі може стати висновок Конституційного трибуналу Польщі, в якому сказано, що в правовій державі не може бути мови про жодну вільну, не пов'язану з правом і неконтрольовану діяльність адміністрації. З формального положення, яке встановлює вільну, нічим не обмежену можливість вирішувати, вільний розсуд перетворюється на форму певної гнучкості адміністрації, яка уможливорює і зобов'язує відповідні органи до дослідження всіх обставин певної справи з метою відшукання найбільш об'єктивного, справедливого й відповідного їх цілям рішення. Таким чином вільний розсуд стає своєрідною формою виконання правових приписів, суть якої в тому, що орган, який застосовує право, повинен враховувати обставини в кожному окремому випадку, їх урахування можливе лише тією мірою, яка дасть можливість прийняти рішення, що відповідає волі законодавця. Така дія виконавчого органу має бути обґрунтована і підлягає контролю.

Цей висновок – іще один вагомий аргумент на користь того, що дискреційні повноваження можуть використовуватись лише за умов дотриман-

ня законності у сфері виконавчої влади і що випадки застосування цих повноважень мають бути об'єктом контролю.

Важливу роль у забезпеченні належного режиму дискреційних повноважень повинно відігравати адміністративне право як наука і як галузь права. Доктрина адміністративного права має стверджувати органічний зв'язок всієї діяльності органів виконавчої влади з правом, а норми адміністративного права мають створювати сприятливий правовий режим саме для такої діяльності, тобто режим, який би обмежував свободу адміністративних рішень загальнообов'язковими вимогами права, всіма закріпленими в ньому принципами і цінностями

Висновки. Проаналізувавши міжнародний і національний аспект дискреційних повноважень прокурора в кримінальному процесі, ми приходимо до наступних висновків:

визнання даного поняття світовим співтовариством і закріплення його в найважливіших міжнародних правових актах жадає від України в рамках побудови правової держави розробки поняття «дискреційні повноваження» з метою підвищення рівня правосвідомості, причому не тільки громадян, але, насамперед, правозастосувачів;

неприпустимість порушення прав, воль і законних інтересів особистості;

необхідність відповідності законів нашої країни міжнародним правовим стандартам особистості з метою підвищення статусу України на світовій арені в цілому і при розгляді звернень громадян Європейським Судом по правах людини зокрема.

Список використаних джерел

1. Бребан Г. Французское административное право. – М. : Прогресе. – 92 с.
2. Бюллетень Европейского Суда по правам человека. Российское издание 3/2004 // Справочно-правовая система «Гарант».
3. Всеобщая декларация прав человека от 10.12.1948 г. // Международная защита прав и свобод человека. Сборник документов. М. : Юрид. лит-ра, 1990. – 20 с.
4. Галлиган З., Полянский В. В., Стариков Ю. Н. Административное право: история развития и основные современные концепции. – М. : Юристь, 2002. – 269 с.

5. Декларация прав и свобод человека и гражданина / Справочно-правовая система «Гарант». Ст. 2.
6. Закон України «Про міжнародні договори України (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2004, N 50, ст.540) { Із змінами, внесеними згідно із Законом № 1323-VII (1323-18) від 05.06.2014, ВВР, 2014, N 34, ст.1166 }
7. Зіллер Ж. Політико-адміністративні системи ЄС. – К. : Основа, 1996. – 243 с.
8. Зорькин В. Текст и реальность // Российская газета. 12.12.2006 г. С. 10.
9. Резолюція 34/169 Генеральної Асамблеї ООН Кодекс поведінки посадових осіб з підтримання правопорядк [...] ООН; Резолюція, Міжнародний документ, Кодекс від 17.12.1979 [електронний ресурс] // http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_282
10. Конституція України: Офіц. Видання. – К. : Концерн «Видавничий дім «Ін Юре», 2004. – С. 5,25.
11. Кохановець, С. Щ. Механізм формування та межі дискреційних повноважень прокурора. / Кохановець, С. Щ. // Право і суспільство, №2/ 2017 – С. 166–169.
12. Международный пакт о гражданских и политических правах // Международная защита прав и свобод человека. Сборник документов. М. : Юрид. лит-ра, 1990. – С. 37.
13. Мизулина Е.Б. Послесловие к учебнику «Уголовно-процессуальное право» под ред. П.А. Лупинской. / Мизулина Е. Б. / Москва, 2003. – С. 746–747; Уголовно-процессуальное право: Учебник под ред. П. А. Лупинской. Москва, 2003. – С. 21.
14. Мюллерсон, Р. А. Права человека: идеи, нормы, реальность. / Мюллерсон Р. А. / М. : Юрид. лит., 1991. – С. 9, 11.
15. Приложение к Рекомендации Комитета Совета министров государствам – членам Совета Европы о Кодексе поведения служащих органов публичной власти № Я (2000) 10 (принята на 106-й сессии Комитета министров) // Бюллетень № 2 «Правоохранительная деятельность и соблюдение прав человека» // Научно-практический семинар, март 2001. СПб., 2001. – Ст. 5, 6, 8. – С. 147–149.
16. Рекомендация НЕС (2000) 19 Комитета министров государств - членов Совета Европы «О роли прокуратуры в системе уголовного судопроизводства» (принята Комитетом министров 6 октября 2000 г. на 724-м заседании заместителей министров) // Бюллетень № 2 «Правоохранительная деятельность и соблюдение прав человека» // Научно-практический семинар, март, 2001. – СПб., 2001. – С. 150
17. Рекомендація Res (2000) 19 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо ролі прокуратури в системі кримінального правосуддя Ухвалено

Комітетом Міністрів Ради Європи на 724 засіданні заступників міністрів 6 жовтня 2000 року [електронний ресурс] // <http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf>

18. Ремнев В.Й. Социалистическая законность в государственном управлений. / Ремнев В. Й. / – М., 1979. – С. 5–53.

19. Керівні принципи, що стосуються ролі осіб, які здійснюють судове переслідування ООН; Принципи, Міжнародний документ від 07.09.1990 [електронний ресурс] // http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_859

20. Шадрин В. С. Уголовно-процессуальная деятельность прокурора и органов предварительного расследования. Досудебное производство./ Шадрин В. С./ СПб., 2005. – С. 24–25.

21. Шестакова, С. Д . Публичные, частные и дискреционные начала в уголовном процессе России и США: сравнительно-правовой анализ/ Шестакова С. Д. // Российский следователь. 2003. – № 7. – С. 47–48.

Логінова Н. Правові та наукові підходи до визначення дискреційних повноважень в кримінальному процесі України

В статті розглянуті правові та наукові підходи визначення дискреційних повноважень в кримінальному процесі України, крім того зроблено аналіз міжнародного законодавства.

Ключевые слова: *дискреційні повноваження, адміністративне усмотрение, політичні права та свободи людини, створення держави, кримінальний процес, ознаки дискреційних повноважень.*

Loginova N. Legal and Scientific Going is Near Determination of Discretionary Plenary Powers in Criminal Process of Ukraine

In the articles considered legal and scientific approaches of determination of discretionary plenary powers are in the criminal process of Ukraine, the analysis of international legislation is done in addition. Considered signs of discretionary plenary powers. A right to operate just the same character in the theory of administrative law is given to the organ it is accepted to name discretionary plenary powers (by a discretionary right, discretionary power). A question of discretionary plenary powers (discretionary power) is very important in activity of the legal states.

World legal integration induces Ukraine participate in rapprochement of norms of right, to adhere to mine-out the international concord of legal standards. Development of international law assumes the construction of national legislation on the basis of international legal norms. Ukraine comes forward for the steady observance of contractual and ordinary norms, confirms the favour to basic principle of international law - principle of conscientious implementation of international obligations.

A concept "discretionary plenary powers" is remembered neither in operating КПК of Ukraine nor in Law of Ukraine "On the office" of public prosecutor, although it confesses a world concord.

Correlation of private and public interests in a criminal process obtains the special actuality within the framework of the judicial reform conducted in a country. Experience of the foreign states in the legislation of that discretionary plenary powers in detail are regulated interesting here.

Development of кримінально-процесуального legislation testifies to forming in the structure of process of discretionary procedures that connect in itself such elements of activity of judicial organs, as publicity, possessing владно-розпорядницькими plenary powers, use of procedural-judicial acts of the special type, from one side, and display of the individually-private beginning in the criminal rule-making - from other.

Signs of discretionary plenary powers : - дискреції executive (public servants) bodies are conferred the right by a law, as; - a discretionary right for an executive body is conditioned by certain freedom (id est free, or administrative, by discretion) in an evaluation and actions, in the choice of one of variants of decisions and law consequences.

Analysing the international and national aspect of discretionary plenary powers of public prosecutor in a criminal process, we come to the next conclusions: is confession of this concept by a world concord and fixing of him in major international legal acts thirsts from Ukraine within the framework of construction of the legal state of development of concept "discretionary plenary powers" with the aim of increase of level of sense of justice, thus not only citizens, but, first of all, правозастосувачів; it is impermissibility of violation of rights, воля and legal interests of personality; it is a necessity of accordance of laws of our country to the international legal standards of personality with the aim of increase of status of Ukraine on a world arena on the whole and at consideration of appeals of citizens by European Court on human rights in particular.

Keywords: *discretionary plenary powers, administrative discretion, political rights and freedom of man, creation of the state, criminal process, signs of discretionary plenary powers.*