


**ДЕРЖАВНИЙ НАУКОВО-ДОСЛІДНИЙ ІНСТИТУТ
МІНІСТЕРСТВА ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ**

КАРПУНЦОВ ВАЛЕРІЙ ВІТАЛІЙОВИЧ



УДК 347.963 (477):342.9

**ПРОЦЕСУАЛЬНА КОМПЕТЕНЦІЯ
ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ УКРАЇНИ:
АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ**

Спеціальність 12.00.07 – адміністративне право і процес;
фінансове право; інформаційне право

АВТОРЕФЕРАТ
дисертації на здобуття наукового ступеня
доктора юридичних наук

Київ – 2018

Дисертацією є монографія.

Робота виконана у Державному науково-дослідному інституті Міністерства внутрішніх справ України.

Науковий консультант:

доктор юридичних наук, професор,
дійсний член (академік) Національної академії правових наук України,
Заслужений юрист України

СЕЛІВАНОВ Анатолій Олександрович,
Верховна Рада України,
Постійний представник Верховної Ради України у
Конституційному Суді України.

Офіційні опоненти:

доктор юридичних наук

АНПЛОГОВ Олег Вікторович,
Почесний працівник прокуратури України,
член Міжнародної дорадчої групи Ради Європи;

доктор юридичних наук, професор

РЯБЧЕНКО Олена Петрівна,
Університет Державної фіскальної служби України,
начальник кафедри адміністративного права і процесу та митної безпеки;

доктор юридичних наук, професор

СИНЯВСЬКА Олена Юхимівна,
Харківський національний університет внутрішніх справ,
професор кафедри загальноправових дисциплін факультету № 6.

Захист відбудеться «27» липня 2018 року о 9⁰⁰ годині на засіданні спеціалізованої вченої ради Д 26.732.01 Державного науково-дослідного інституту Міністерства внутрішніх справ України за адресою: 01011, м. Київ, пров. Євгена Гуцала, 4а.

З монографією можна ознайомитися у бібліотеці Державного науково-дослідного інституту Міністерства внутрішніх справ України за адресою: 01011, м. Київ, пров. Євгена Гуцала, 4а.

Автореферат розіслано «27» червня 2018 р.

Учений секретар
спеціалізованої вченої ради



Т.А. Плугатар

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

Актуальність теми. В Україні, як незалежній державі, функції процесуальної компетенції прокуратури зазнали принципових трансформацій, відповідно до європейських демократичних цінностей людиноцентристської ідеології функціонування державних органів. Однак адаптаційні перетворення ще далекі до завершення, що надалі може бути відображено лише у Конституції України, якою визначено функції прокуратури, на відміну від функцій органів державної виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, визначених у законах. Процес реформування прокуратури, її процесуальної компетенції на демократичних засадах, означає зміну її статусу у виконанні завдань, визначених у статті 131¹ Конституції України. Вказане означає зв'язок організаційно-правових перетворень із політико-правовими процесами, що відбуваються не тільки в Україні, а й у світі, з одного боку, а з другого, – дається взнаки безпосередній вплив трансформації політичної системи в Україні, формування нових тенденцій державотворення, що позначається на процесуальній компетенції органів прокуратури.

При цьому зберігається головна мета – забезпечення вдосконалення правових гарантій захисту прав, свобод, законних інтересів громадян та юридичних осіб. У цьому контексті не можна віддалятися від орієнтирів подальшого реформування прокуратури. Йдеться, зокрема, про такі важливі міжнародно-правові акти як: Загальна декларація прав людини 1948 р., Міжнародний пакт про громадянські і політичні права 1966 р., Конвенція про захист прав людини і основних свобод 1950 р. та інші. Зазначеними міжнародними стандартами передбачена діяльність державних органів, уповноважених здійснювати такий захист, у тому числі – органів прокуратури.

Так, відповідно до ч. 3 ст. 2 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права 1966 р. держава, яка бере участь у цьому Пакті, повинна: а) забезпечити будь-якій особі, права та свободи якої, визнані в цьому Пакті, порушено, ефективний засіб правового захисту, навіть коли це порушення було вчинене особами, що діяли як особи офіційні; б) забезпечити, щоб право на правовий захист для будь-якої особи, яка потребує такого захисту, встановлювалося компетентними судовими, адміністративними чи законодавчими властями або будь-яким іншим компетентним органом, передбаченим правовою системою держави¹.

Зазначені приписи є основою у здійсненні прокуратурою визначених функцій та повноважень у межах компетенції, притаманній виключно прокуратурі як органу в механізмі держави, та мають бути встановлені законом.

По суті роль прокуратури як органу забезпечення законності і реалізації соціальної компетенції передбачена Конвенцією про захист прав людини і основних свобод 1950 р. Водночас функції прокуратури, встановлені

¹Міжнародний пакт про громадянські та політичні права від 16.12.1966 / Бюлетень законодавства і юридичної практики України. 2013. № 6.

Конституцією України, Законом України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 № 1697-VII та передбачають правозахисну спрямованість у її діяльності, що здійснюється у межах функції процесуального керівництва у чітко визначених законом межах і щодо певних органів – тих, що провадять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство, а також діяльність, пов'язану із застосуванням заходів примусу та при виконанні судових рішень у кримінальних справах.

Новелізація закріплених Конституцією України функцій прокуратури стосується «звуження» сфери застосування контролю (нагляду), обмежуючись наглядом при застосуванні примусових заходів та у кримінальному і кримінально-виконавчому провадженні. По суті наявність такої функції не суперечить Рекомендації Парламентської асамблеї № 1604 (2003) щодо ролі прокуратури у демократичному суспільстві, яка спирається на принцип верховенства права і враховує сучасні реалії суспільних перетворень та тенденції реформування правоохоронних органів, запобігаючи тим самим порушенню закону та гарантуючи законність правоохоронної діяльності. Проте, спираючись на положення Рекомендацій Парламентської асамблеї № 1604 (2003), важливо дослідити принципи незалежності прокурора при виконанні функції нагляду у цій сфері.

Проведене дослідження піддає аналізу запроваджені новітні форми та стандарти захисту прав і свобод громадян, прав і законних інтересів юридичних осіб, що зумовлює нагальну потребу системного підходу до процесуального статусу органів прокуратури. Це є підґрунтям права процесуальної компетенції прокуратури як органу держави. Вказане стосується дослідження трансформації компетенції прокурора при реалізації функції судово-прокурорського представництва, особливо у контексті Рекомендації Rec (2000) 19 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо ролі прокуратури в системі кримінального правосуддя, ухваленої Комітетом Міністрів Ради Європи на 724 засіданні заступників міністрів 6 жовтня 2000 року. Зазначена функція була збережена при проведенні конституційної модернізації правового статусу прокуратури, що полягає, насамперед, у включенні статті 131¹, якою закріплено конституційно-правовий статус прокуратури, до складу Розділу VIII «Правосуддя» Конституції України, що означає поступове входження прокуратури до функціонування органів судової влади. Втілення міжнародних стандартів прокурорської діяльності у чинне законодавство позначилось на модернізації змісту таких функцій прокуратури, як: підтримання державного обвинувачення в суді; нагляд за додержанням і застосуванням законів; наявність процесуальної компетенції щодо організації досудового слідства. Серед цих функцій підтримання державного обвинувачення в суді характерне для функціонування інституту прокуратури як державно-правового явища. При цьому слід зауважити, що жоден міжнародно-правовий акт, який стосується стандартів правового захисту, а також ролі прокуратури у механізмі держави, не надає переліку функцій прокуратури, лише встановлює загальні обов'язки прокурора як у межах кримінального провадження, так і в адміністративному

судочинстві щодо обов'язку захисту прав людини, публічних інтересів, а також гарантування законності.

В умовах новелізації адміністративного законодавства України відповідно до конституційної модернізації актуалізується проблема формування та опрацювання нових міждисциплінарних теорій і концепцій, що в сукупності дозволяють створити цілісне доктринальне бачення сучасної ролі органів прокуратури як суб'єктів реалізації та сприяння політиці держави в різних сферах правозастосування. Особливе місце займає у цих процесах процесуальна компетенція прокуратури. Вона знаходить застосування у відповідних формах, коли стороною у правовідносинах виступають органи державної влади і місцевого самоврядування. Взаємодія з ними має для органів прокуратури сутнісний характер, оскільки матеріальний предмет забезпечення законності і правопорядку є одним із пріоритетів державної політики у збереженні територіальної цілісності та державному будівництві, вирішенні питань соціально-економічного, культурного та екологічного характеру, захисту прав і свобод громадян.

Тому така науково-практична проблема, як феномен процесуальної компетенції органів прокуратури, потребує дослідження її різних галузевих проявів, і це залежить від розв'язання важливих питань не лише теоретичного, а й практичного характеру. Зміни у суспільному розвитку, за яких відбувається конституційне реформування структури державної влади, потребують розроблення доктрини прокурорської компетенції, наприклад, процесуального забезпечення у застосуванні повноважень, зокрема в адміністративно-правовій сфері юрисдикційних та владно-розпорядчих відносин фізичних та юридичних осіб з органами публічної влади. Це спонукало автора до віднайдення нового у характеристиці процесуальних форм, які мають адміністративно-правові ознаки відповідно до функціонально-правової природи органів прокуратури.

Розробка обраного для дослідження наукового напряму відноситься до проблем, які комплексно до цього часу не досліджувалися, що зумовлено складністю такого підходу до виявлення юридично визначених ознак процесуальної компетенції органів прокуратури, коли предмет дослідження стосується двох наукових напрямів: адміністративного права та процесу, а також судоустрою, прокуратури. В контексті окресленої проблеми, яка знаходиться в сегменті практичної необхідності за наявних концептуально вагомих змін у Конституції України, новий статус органів прокуратури прямо визначає необхідність виявлення безпосереднього зв'язку предметно матеріальних завдань із процесуальними галузями права, і завдяки цьому досягаються обґрунтування шляхів унормування процесуальної компетенції органів прокуратури. Зважаючи на зазначене, особливої ваги набуває науковий підхід, який передбачає поглиблене вивчення проблем у сфері діяльності органів прокуратури, насамперед реалізації принципу належної процедури, зважаючи на те, що компетенція прокуратури реалізується у процесуальній формі.

За таких умов дослідження особливостей еволюції процесуальної форми реалізації статусу прокуратури дозволяє створити умови для прогнозування подальших змін, які мають бути здійснені під час реформи.

Проблеми витоків створення прокуратури, історії, сучасні проблеми функціонування та реорганізації були досліджені в роботах: С.А. Альперта, О.В. Анпілогова, О.В. Баганця, Ю.М. Грошевого, Л.М. Давиденка, В.В. Долежана, П.М. Каркача, В.П. Корж, М.В. Косюти, В.В. Кривобока, О.М. Литвака, І.Є. Марочкіна, Н.С. Науліка, В.Т. Нора, Ю.Є. Полянського, С.В. Прилуцького, М.В. Руденка, О.П. Рябченко, Г.П. Середи, А.О. Селіванова, В.В. Сухоноса, В.Я. Тація, О.Б. Червякової, В.І. Шишкіна та інших вчених. Наукові напрацювання зазначених та інших авторів складають основу подальшого поглибленого вивчення сучасних процесів, враховуючи динаміку суспільно-політичних трансформацій, що зумовлює виділення нових підходів у системі правового захисту та правової охорони, органами прокуратури суспільних та державних інтересів.

Питання адміністративно-правового забезпечення діяльності прокуратури України, її конституційно-правового статусу, процесуальної компетенції були предметом наукових досліджень І.М. Білодід, Ю.М. Грошевого, П.М. Каркача, М.В. Косюти, В.І. Малюги, О.Р. Михайленка, С.А. Подоляки, М.О. Потєбенька, Є.М. Поповича, Д.М. Романяка, М.В. Руденка, Н.О. Рибалки, В.А. Селезньова, О.Ю. Синявської, П.В. Шумського та окремих зарубіжних авторів.

На рівні монографічного дослідження функції прокуратури аналізували В.М. Гусаров, Л.М. Давиденко, Р.А. Жоган, В.С. Зеленецький, О.В. Капліна, М.В. Косюта, В.С. Кравчук, М.Л. Лісовий, І.Є. Марочкін, М.І. Мичко, О.Р. Михайленко, С.А. Паршак, Ю.Е. Полянський, В.В. Сухонос, В.Я. Тацій, Є.В. Фесенко, М.К. Якимчук та інші науковці.

Водночас проблема формування, утвердження та застосування процесуальної компетенції органів прокуратури залишається малодослідженою, особливо це стосується її адміністративно-правового аспекту і потребує подальшого вивчення, враховуючи її значення як для теорії, так і для практичної діяльності органів прокуратури.

З огляду на те, що адміністративно-правовий аспект вивчення процесуальної компетенції органів прокуратури впливає з публічно-правової природи діяльності прокуратури, виникає необхідність додаткової аргументації публічно-правового характеру організації і діяльності органів прокуратури і зумовлює звернення до проблем судового права, правового статусу органів прокуратури, адміністративно-правового забезпечення діяльності органів прокуратури щодо реалізації повного обсягу їх компетенції.

Зазначене є підставою для формування і викладення позиції автора щодо необхідності проведення комплексного адміністративно-правового дослідження теоретичних та практичних проблем процесуальної компетенції органів прокуратури, кінцевою метою якого є доведення взаємозв'язку і взаємозумовленості процесуальної компетенції із трансформацією функцій

прокуратури, що у сучасних умовах здійснення судової реформи на конституційних засадах визначають особливості реалізації прокурором процесуальної компетентності.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Дослідження виконане відповідно до Конституції України та законодавства України щодо оновленого процесуального статусу органів прокуратури, які мають уточнену компетенцію щодо її реалізації у процесуально-правових відносинах. Розробка проблематики автором проводилась з урахуванням Указу Президента України «Про стратегію сталого розвитку «Україна-2020» від 12.01.2015 № 5/2015, а також Рішення Ради національної безпеки і оборони України від 15.02.2008 «Про хід реформування системи кримінальної юстиції та правоохоронних органів», затвердженого Указом Президента України від 08.04.2008 № 311/2008.

Обраний напрям дослідження є складовою науково-дослідної роботи «Сучасні тенденції реформування юридичної освіти та науки в Україні» (державний реєстраційний номер 0115U003318), передбаченої Планом науково-дослідних та дослідно-конструкторських (експериментальних) робіт Державного науково-дослідного інституту Міністерства внутрішніх справ України.

Тему і структуру дисертаційного дослідження затверджено рішенням вченої ради Державного науково-дослідного інституту МВС України від 22 лютого 2017 року (протокол № 1).

Мета наукового дослідження полягає у визначенні та характеристиці адміністративно-правового аспекту сучасних тенденцій трансформації процесуального статусу органів прокуратури, які впливають із процесів конституційної модернізації і безпосередньо пов'язані із удосконаленням форм і стандартів правового захисту, посиленням їх дієвості. Наукова мета та завдання передбачали нове наповнення сутності базової категорії «процесуальна компетенція», що є теоретичним підґрунтям формування адміністративно-правової моделі процесуальної компетенції органів прокуратури України.

Досягнути поставленої мети дозволило застосування наукових методів пізнання, завдяки яким стала можливою розробка доктринальних позицій концептуального спрямування на реформування процесуальної компетенції органів прокуратури в контексті сучасних вимог гармонізації із міжнародними стандартами прокурорської діяльності. Вказане визначає необхідність вирішення низки наукових завдань системного характеру, зважаючи на поєднання у них теорії та практики формування та застосування компетенції органами прокуратури.

Теоретичне дослідження **наукових завдань**, сформульованих відповідно до визначеної мети, передбачає:

– спираючись на методологію функціонально-інституційного підходу, довести сутність функціональної природи органів прокуратури як основи її концептуального праворозуміння;

– застосувати методологічні принципи і методи адміністративно-правового дослідження єдиної системи органів прокуратури як цілісної адміністративно керованої структури;

– визначити підхід до формування та утвердження сучасної адміністративно-процесуальної компетенції органів прокуратури в Україні;

– виділити змістовні напрями реформування адміністративної правосуб'єктності органів прокуратури в провадженнях у зв'язку з прийняттям у 2016 році змін до Конституції України та оновлених процесуальних кодексів;

– обґрунтувати мету створення органів застосування спеціальних процесуальних повноважень органів прокуратури та надати характеристику правового статусу цих органів;

– розкрити зміст принципу процесуальної незалежності як засадничої основи визначення процесуальної компетенції органів прокуратури;

– спираючись на методологію юридичної компаративістики, сформувати характеристику процесуальної компетенції прокурора у досудових провадженнях;

– розкрити сутність діяльності прокурора під час судових проваджень щодо адміністративних спорів;

– обґрунтувати загальні принципи розмежування процесуальної компетенції органів прокуратури та розкрити їх зміст;

– розкрити особливості юридично-процесуальних повноважень та функцій органів прокуратури України в галузях правозастосування;

– встановити особливості застосування процесуальної компетенції органів прокуратури щодо внесення до Верховної Ради України та Вищої ради правосуддя подань за матеріалами розслідування кримінальних правопорушень стосовно народних депутатів України та суддів (адміністративно-правовий аспект);

– обґрунтувати напрями реформування процесуальної компетенції органів прокуратури в контексті сучасних вимог гармонізації із міжнародними стандартами прокурорської діяльності.

Об'єктом дослідження є суспільні відносини у сфері формування, утвердження та застосування компетенції органів прокуратури, що пов'язано з теоретичними та практичними проблемами трансформації процесуального статусу органів прокуратури в умовах гармонізації із міжнародними стандартами прокурорської діяльності.

Предметом дослідження є адміністративно-правовий аспект процесуальної компетенції органів прокуратури України.

Методи дослідження. Методологія адміністративно-правового дослідження процесуальної компетенції органів прокуратури характеризується широким спектром наукових підходів та методів пізнання, використання яких залежить від мети дослідження на кожному конкретному етапі. Адміністративно-правове дослідження зазначеної проблеми спирається на діалектику та системний підхід як базові загальнонаукові методи пізнання.

Серед методів наукового пізнання, без яких неможливо досягти розв'язання правової проблеми, автор обрав: логіко-семантичний метод – для встановлення сутності базових категорій, на яких побудовано науковий аналіз (Розділ 1); методи, що застосовуються для типологізації явищ і процесів (підрозділ 1.2) адміністративно-правового дослідження єдиної системи органів прокуратури; спираючись на системний підхід виявлено змістовні характеристики процесуально-правового статусу органів прокуратури України в судочинстві (Розділ 2); виявлено особливості процесуального застосування компетенції органами прокуратури України (Розділ 3); застосування методу правового моделювання дозволило сформулювати сучасне праворозуміння процесуальної компетенції органів прокуратури у сферах галузевих правовідносин (Розділ 4). Історичний метод застосовувався при дослідженні генези системи та структури органів прокуратури, особливостей становлення єдиної системи органів прокуратури (підрозділ 2.1); метод порівняльного правознавства передбачив використання на кількох рівнях: міжгалузевому, з метою визначення значення категорій «єдина система органів прокуратури», «єдність і централізація органів прокуратури» в галузях права України, та у законодавстві зарубіжних країн (підрозділи 1.1, 1.3, Розділ 2); проведення порівняння правових систем та правових доктрин, зокрема, для з'ясування загальних рис та особливостей розуміння принципу єдності органів прокуратури (Розділ 2). Формально-логічний метод покладено в основу дослідження принципів організації органів прокуратури, юридично-процесуальних повноважень органів прокуратури України в галузях правозастосування, форм участі прокурора в адміністративному, кримінальному та цивільному процесах (підрозділ 2.3, Розділ 3).

Нормативною основою дослідження є Конституція України, кодекси, закони України та інші законодавчі та підзаконні нормативно-правові акти, зокрема акти Генеральної прокуратури України, які регулюють внутрішні та зовнішні відносини у сфері реалізації компетенції органами прокуратури, правові позиції Конституційного Суду України, міжнародно-правові стандарти діяльності прокуратури. Інформаційну та емпіричну базу дослідження становить практика застосування процесуального законодавства органів прокуратури у світі та в Україні.

Наукова новизна одержаних результатів полягає в тому, що вперше в українській науковій сфері проведено дослідження сучасної (у поєднанні науки адміністративного права та процесу з іншими науковими дисциплінами) проблеми формування та утвердження процесуальної компетенції органів прокуратури з урахуванням тенденцій трансформації змісту функцій прокуратури, відповідно до конституційної модернізації, спираючись на методологію системного підходу й діалектики та результати критичного аналізу чинного законодавства у контексті міжнародних стандартів діяльності прокуратури. Наукову новизну дослідження проблеми процесуальної компетенції органів прокуратури з позицій науки адміністративного права відображають постановка і вирішення таких питань:

вперше:

– доведено, що адміністративно-правове дослідження процесуальної компетенції прокурора має бути здійснене, спираючись на методологію функціонально-інституційного підходу, що передбачає виділення як прямих, так і опосередкованих функцій досліджуваного явища. Функціонально-інституційний підхід тотожний системному і у дослідженні процесуальної компетенції органів прокуратури проявляється у взаємозв'язку функцій, що аналізуються з позицій ефективності правозахисної діяльності та здійснення публічного обвинувачення. Саме тому складовою методології адміністративно-правового дослідження процесуальної компетенції прокурора виступає онтологія як вчення про реальні процеси та аксіологія як вчення про природу цінностей;

– обґрунтовано, що методологія дослідження функціональної природи органів прокуратури включає три рівні: філософський, загальнонауковий і спеціально-юридичний, кожний з яких охоплює систему методів. Такий підхід дозволив проаналізувати функціональну природу органів прокуратури крізь призму поняття публічної влади та здійснити систематизацію функцій прокуратури;

– класифікацію правових засобів прокурорської діяльності здійснено за новітнім процесуальним законодавством. Обґрунтовано виділення процесуальних форм за галузевою ознакою або за ознакою належності (або відсутності належності) процедури реалізації. Останні поділено на дві групи: процесуальні та процедурні;

– дослідження єдиної системи органів прокуратури в адміністративно-правовому аспекті дозволило обґрунтувати досягнення цілісності системи органів прокуратури, що проявляється в урахуванні наявної тенденції створення органів, які спрямовують свою діяльність на гарантування законності і правопорядку у сферах реалізації антикорупційної політики держави, а також у воєнній сфері. Новели організаційно-правового забезпечення функціонування прокуратури в умовах активізації протидії корупції та забезпечення законності у воєнній сфері представлені Спеціалізованою антикорупційною прокуратурою, Генеральною інспекцією Генеральної прокуратури та військовою прокуратурою. Спеціалізована антикорупційна прокуратура охарактеризована як реально діюча підсистема прокуратури з особливим статусом. Автор детально обґрунтував процесуальну компетенцію, комплексно поєднуючи військових прокурорів, загальні і спеціальні їх правові статуси. Критерії їх особливостей визначені предметом юрисдикції та державно-службовими відносинами у системі військової прокуратури;

– методологічно доведені критерії розмежування процесуальної компетенції органів прокуратури на засадах триєдиного підходу: а) виходячи з компетенції, що реалізується у провадженнях за участі прокурора; б) спираючись на міжнародні стандарти діяльності прокуратури; в) у доктринальному підході всебічно розкриті принципи як основа, початок реалізації процесуального порядку повноважень органів прокуратури;

– охарактеризована процесуальна компетенція з урахуванням спрямованості судового процесу (зокрема, у цивільному процесі діяльність прокурора має за мету забезпечення законності у вирішенні спору про цивільні права і обов'язки, а у кримінальному – досягнення законно встановленого та обґрунтованого обвинувачення);

– запропоноване власне розуміння принципу верховенства права як ключового у розмежуванні процесуальної компетенції органів прокуратури, що дозволяє досягненню ефективності у її діяльності з виділеними пріоритетами захисту прав і свобод людини;

– серед принципів розмежування процесуальної компетенції органів прокуратури запропоновано застосування (на основі доктрини принципів) комплексного характеру, які поєднані метою досягнення істини, а саме: справедливість, законність, пропорційність, обґрунтованість, доцільність, доведеність, своєчасність. Додатково виділено принцип функціонального розмежування процесуальної компетенції, що дозволяє врахувати специфіку процесуальної компетенції органів прокуратури при реалізації різних функцій у процесуальній формі;

– обґрунтовано принцип професійної бездоганності у застосуванні розмежування процесуальної компетенції органів прокуратури у формальному, змістовному і процедурному значеннях. На цій основі ґрунтується передбачуваність можливих помилок при реалізації компетенції, врахування особливостей кожного виду процесуальних відносин та відповідних процедур процесуальної діяльності, що здійснюється у досудовому порядку, під час розгляду справ у судах, а також при здійсненні провадження у справах про адміністративні правопорушення;

– запропоновано авторське розуміння і обґрунтовано зміст принципу пропорційності у контексті розкриття засад розмежування процесуальної компетенції органами прокуратури, що безпосередньо пов'язано із принципами справедливості і законності. У формуванні процесуальних рішень та вчиненні процесуальних дій при реалізації компетенції, автор пропонує керуватися балансом обмежень і несприятливих наслідків для прав, свобод та інтересів особи;

– обґрунтовано в адміністративно-правовому аспекті принцип розмежування процесуальної компетенції, що означає поділ сфер застосування процесуальної компетенції. Доведено, що зміст принципу належного врегулювання процесуальної компетенції органів прокуратури (прокурора) розкривається з позицій двох складових: наявності нормативно встановлених гарантій реалізації процесуальної компетенції та належної правової процедури у застосуванні органами прокуратури повноважень у процесуальних правовідносинах;

– за наявності адміністративних процедур доведено особливості правореалізації процесуальної компетенції органів прокуратури щодо виконання вимог глави 19 Розділу III КПК та внесення до Верховної Ради України та Вищої ради правосуддя подань за матеріалами розслідування

кримінальних правопорушень стосовно народних депутатів України та суддів. Наголошено, що процесуальна компетенція органів прокуратури відносно осіб, які мають конституційно встановлений порядок захисту від буд-яких незаконних посягань та помилок слідства, а відповідно всі повноваження процесуального керівника прокуратури, обумовлені спеціальними адміністративно-процесуальними діями, які виникають із публічно-правових відносин і конституційного статусу відповідної посадової особи – народного депутата України чи судді.

У результаті комплексного дослідження теоретичних основ формування та утвердження процесуальної компетенції органів прокуратури набули подальшого розвитку:

– застосування діалектичного методу як найважливішого серед філософських методів адміністративно-правового дослідження єдиної системи органів прокуратури, оскільки його застосування дозволяє виявити характерні особливості процесуальної компетенції органів прокуратури, зважаючи на динамічний характер трансформації функцій та організації системи прокуратури. Феноменологічний аспект дослідження системи органів прокуратури у взаємозв'язку та взаємообумовленості із інституційно-функціональною характеристикою зумовлює необхідність спиратися на методологію системного підходу у контексті загальної теорії організації до експлікації феномену органів прокуратури;

– пропозиція запровадження системи інтегрованих для реалізації процесуальної компетенції принципів адміністративно-правового забезпечення діяльності органів прокуратури. До них віднесено: а) принцип єдності системи органів прокуратури; б) ефективного застосування процесуальних повноважень прокурорів за принципами актуалізації функцій щодо професійності та належної компетентності узгоджених дій з іншими правозастосовними органами;

– обґрунтування адміністративно-процесуальної компетенції органів прокуратури, яка є спеціальною, зважаючи на загальні засади щодо окремих видів їх процесуальної діяльності. Компетенція – покладений на суб'єкта обсяг повноважень його відання, а адміністративно-процесуальна компетенція прокуратури – це покладений адміністративним процесуальним законом на органи прокуратури обсяг публічних повноважень для участі у вирішенні публічно-правових спорів (конфліктів), що виникають у суспільстві. Доктринально визначена адміністративно-процесуальна компетенція органів прокуратури, до якої належать такі елементи: мета, встановлена законодавством; об'єкт реалізації (предмет відання); повноваження в контексті ієрархії їх структурної побудови;

– положення про те, що адміністративні засоби, зокрема організації, координації процесуально реалізуються через способи, які застосовуються при здійсненні прокурором нагляду за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, досудове слідство, а також при використанні статусу процесуального керівника;

– виділені й обґрунтовані характеристики процесуальної компетенції прокурора у досудових провадженнях, здійсненої на засадах юридичної компаративістики із урахуванням динаміки процесуальної компетенції прокуратури, яка має відповідати ролі цієї інституції у механізмі держави, історично сформованому її призначенню та сутності діяльності, спрямованій на захист прав людини та інтересів держави. У такому контексті автор віддає перевагу практично корисній моделі прокуратури в Німеччині, що зумовлює формування пропозицій щодо впровадження у процесуальне законодавство України позитивних практик її функціонування;

– характеристика ознак судово-прокурорського представництва в усіх визначених законами судових процесах. Необхідність реалізації такого підходу ґрунтується на новелах процесуального законодавства, за якими передбачено фактично однаковий для усіх видів судочинства порядок здійснення функції судово-прокурорського представництва відносно інтересів держави: прокуратура – самостійний інститут влади і суб'єкт правового захисту, а тому прокурор у судовому процесі має самостійний правовий статус, оскільки може здійснювати представництво з підстав, обґрунтованість яких має бути доведена у суді, діє в межах наданих йому повноважень, а також може вступати у справу на будь-якій стадії її розгляду;

– сформована авторська позиція про відмінність судово-прокурорського представництва від інституту представництва в суді, що здійснюється іншими особами. Основними відмінностями між цими двома процесуальними інститутами виділено: а) відсутність матеріально-правового зв'язку між прокурором та особою, яку він представляє. Прокурор у справі має виключно службовий інтерес. Як представник особи він теж не є суб'єктом спірних матеріально-правових відносин, але у справі з позицій держави підтримує інтерес тієї особи, на боці якої він виступає; б) прокурор здійснює представництво інтересів держави і не потребує довіреності на ведення справи в суді. Судовий представник, як правило, підтверджує свої повноваження в суді довіреністю фізичної чи юридичної особи; в) прокурор здійснює представництво в суді лише за наявності підстав, передбачених у законі. Судовий представник особи діє в процесі від імені довірителя за власною ініціативою; г) прокурор у процесі наділений законами усіма процесуальними правами та обов'язками особи, в інтересах якої він виступає, за винятком права укладати мирову угоду. Судовий представник теж наділений усіма процесуальними правами та обов'язками особи, яку він представляє (навіть правом на укладення мирової угоди), без жодних застережень, якщо інше не передбачено довіреністю;

– виявлені нові ознаки щодо встановлення сутності діяльності прокурора під час судових проваджень щодо адміністративних (публічних) спорів, стосовно здійснення судово-прокурорського представництва. Доведено, що судово-прокурорське представництво є особливим видом законного представництва і названо представництвом особливого роду, здійснення якого спрямоване на посилення системи правового захисту. Функція судово-

прокурорського представництва реалізується у процесуальній формі певних дій і процедур, які характеризуються особливостями залежно від стадії судового адміністративного процесу. У зв'язку з цим доречно вказувати не про єдину процесуальну форму, а про процесуальні форми реалізації судово-прокурорського представництва, зокрема, при вирішенні справ адміністративної юрисдикції в адміністративних судах першої інстанції та при перегляді судових рішень, а також про відповідну процесуальну відокремленість.

При формуванні перспективних напрямів удосконалення теоретичних основ та практики застосування процесуальної компетенції органами прокуратури виділено такі ключові положення:

– запропоновано новий підхід до формування та утвердження сучасної адміністративно-процесуальної компетенції органів прокуратури в Україні, який ґрунтується на концепції належної судової процедури та орієнтації напрямів діяльності органів прокуратури на правозахист, забезпечення верховенства права та законності в Україні. Такий підхід ґрунтується на запровадженні концепції «належної судової процедури» як ідеальної моделі функціонування судової влади, заснованої на положеннях міжнародних правових актів та кращому зарубіжному досвіді, і базується на неухильному додержанні принципів верховенства права, справедливості, незалежності, доступності;

– з'ясована сутність процесуальної компетенції органів прокуратури, виходячи з відповідних власне компетенційних (мета, встановлена законодавством; об'єкт реалізації (предмет відання); повноваження і похідних (відповідальність) за невиконання власне компетенційних елементів), зміст яких впливає з відповідної процесуальної форми, у межах якої органами прокуратури реалізується компетенція. Зміст власне компетенційних і похідних елементів визначається тим, що обумовлено особливостями процесуальних відносин, в яких беруть участь органи прокуратури;

– обґрунтовані для подальшого реформування статусу органів прокуратури напрямки удосконалення процесуальної компетенції у зв'язку з прийняттям у 2016 році змін до Конституції України. Аналіз функцій прокуратури за новелізованим законодавством про прокуратуру, у зв'язку з прийняттям у 2016 році змін до Конституції України, дозволяє вказати про поступову реалізацію моделі прокуратури, що передбачає її належність до системи судової влади із певною автономією. Вказано, що правовий статус прокуратури, її процесуальні повноваження переважно пов'язані із судовою владою, особливо враховуючи традиційність статусу прокурора як обвинувача чи представника інтересів держави в судовому процесі. Тому очевидним є підхід, що передбачає визнання належності прокуратури до судової влади. Порівняльно-правовий аналіз змін до Основного Закону – Конституції України у частині визначення функцій прокуратури довів незмінність функції підтримання державного обвинувачення в суді, функції представництва інтересів держави в суді, нагляду за додержанням законів органами, які

проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство. Правовим аналізом підтверджено процесуальну компетенцію прокурора, однак у профільних законах урегульовано окремі її особливості, а також особливості реалізації функції нагляду, який здійснюється в окремих чітко визначених законодавством сферах. Доведено, що із внесенням змін до Основного Закону у 2016 році реформу прокуратури не завершено, проте було започатковано принципову новелізацію функцій і процесуальної компетенції прокурора;

– додатково обґрунтовано визначення сутності принципу незалежності як засадничої основи визначення процесуальної компетенції органів прокуратури шляхом встановлення елементів імунітету органів прокуратури як правового явища. Запропоновано застосовувати триєдиний підхід, який базується на врахуванні логіко-сміслового зв'язку та взаємообумовленості між незалежністю судової влади, незалежністю органів прокуратури на основі процесуальних зв'язків зазначених органів. Підтримано позицію, що незалежність процесуального статусу стосується не тільки професійної діяльності прокурорів, а й конституційного принципу організації і функціонування прокуратури у системі кримінального і адміністративного правосуддя. Це означає розширення інституційного аспекту самостійності і незалежності органів прокуратури та похідний від нього характер основ їх професійної діяльності, наявності правових можливостей здійснювати конституційно визначені функції;

– запропонована систематизація ознак судово-прокурорського представництва під час судових проваджень щодо вирішення адміністративних (публічних) спорів. На основі використання наукового підходу «від загального до конкретного» виділено: 1) загальні ознаки, притаманні інституту представництва; 2) особливі ознаки, характерні для законного представництва; 3) спеціальні ознаки, які дозволяють охарактеризувати судово-прокурорське представництво.

Практичне значення одержаних результатів дисертаційного дослідження (у виді монографії) полягає у тому, що сформульовані й аргументовані теоретичні положення достовірні та мають методологічно високий ступінь наукової цінності. Висновки, пропозиції та рекомендації мають науково-прикладний характер і можуть бути використані:

– у науково-дослідній діяльності – для подальших досліджень загальнотеоретичних питань формування та утвердження процесуальної компетенції органів прокуратури (акт впровадження Державного науково-дослідного інституту Міністерства внутрішніх справ України від 27 грудня 2017 р.);

– у законотворчій сфері – при розробці нових та вдосконаленні чинних нормативних актів, що регламентують відносини у сфері застосування прокуратурою владних повноважень (акт впровадження Комітету з питань законодавчого забезпечення правоохоронної діяльності Верховної Ради України № 04-18/12-571 від 29 березня 2018 р.);

– у *практичній діяльності* – для вдосконалення правозастосування норм, якими регламентовано процесуальну компетенцію органів прокуратури (акт впровадження Генеральної прокуратури);

– у *навчальному процесі* – при викладанні дисциплін «Адміністративне право», «Адміністративний процес», «Адміністративне судочинство», «Конституційне право України», «Судові та правоохоронні органи», а також при підготовці і проведенні занять зі спеціальної підготовки кандидатів на посаду прокурора, підвищенні кваліфікації прокурорів і державних службовців органів прокуратури України з окремих напрямів прокурорської діяльності за такими навчальними дисциплінами: «Організація роботи та управління в органах прокуратури», «Процесуальне керівництво досудовим розслідуванням», «Правові засоби протидії корупції», «Професійна етика прокурора», «Впровадження практики ЄСПЛ в прокурорську діяльність (акт впровадження Національної академії прокуратури України від 16 травня 2018 р.).

Апробація результатів дослідження. Теоретичні положення та практичні висновки дисертаційної роботи були оприлюднені на міжнародних та національних наукових і науково-практичних конференціях, круглих столах, серед яких: «Пріоритетні напрями модернізації системи права України» (Запоріжжя, 23–24 грудня 2016 р.); «Development of legal regulation in East Europe: experience of Poland and Ukraine» (Sandomierz, January 27–28, 2017); «Juridică științifică în condițiile de integrare europeană Ucraina și Moldova: repere moderne de dezvoltare juridică (Юридическая наука в условиях евроинтеграции Украины и Молдовы: современные ориентиры правового развития)» (Кишинів, 24–25 березня 2017 р.); «Обговорення проектів процесуальних кодексів ГПУ, КАСУ та ЦПК» (Київ, 20 квітня 2017 р.); «Традиції та новації юридичної науки: минуле, сучасність, майбутнє» (Одеса, 19 травня 2017 р.); «Транскордонна співпраця: проблеми та шляхи їх вирішення» (Одеса, 28–29 вересня 2017 р.); «Кримінальний процесуальний кодекс України: проблеми застосування і перспективи удосконалення», з нагоди 5-ї річниці набрання чинності (Київ, 22 листопада 2017 р.); «Протидія терористичній діяльності: міжнародний досвід і його актуальність для України» (Київ, 15 грудня 2017 р.); «Правова аналітика: доктринальні підходи та галузеві виміри» (Київ, 22 травня 2018 р.).

Публікації. Основні положення, результати і висновки дослідження викладені в одноосібній монографії, 32 наукових публікаціях, з яких: 23 – статті, надруковані у вітчизняних і міжнародних фахових та інших наукометричних виданнях у галузі юридичних наук, 9 – тези наукових повідомлень й доповідей, виданих за результатами проведення науково-практичних конференцій та круглих столів.

Структура роботи зумовлена метою, предметом та завданнями дослідження, а також специфікою проблем, що стали об'єктом дослідження. Монографія складається зі вступу, чотирьох розділів, які включають одинадцять підрозділів, висновків, списку використаних джерел (344 найменування). Загальний обсяг монографії, становить 374 сторінки.

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У *вступі* обґрунтовується актуальність обраної теми дисертації, зазначено зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами, визначаються мета і завдання дослідження, його об'єкт, предмет, методологічні основи дослідження, розкрито наукову новизну та практичне значення одержаних результатів, наведено відомості щодо апробації, а також публікацій, структури й обсягу роботи.

Розділ 1 «Методологія адміністративно-правового дослідження процесуальної природи органів прокуратури» складається з трьох підрозділів, присвячених проблемам новітнього концептуального праворозуміння функціональної природи органів прокуратури, здійснено характеристику методологічних принципів і методів адміністративно-правового дослідження єдиної системи органів прокуратури, досліджено актуальні питання формування та утвердження сучасної адміністративно-процесуальної компетенції органів прокуратури в Україні.

У підрозділі 1.1 *«Новітнє концептуальне право розуміння функціональної природи органів прокуратури»* вказано, що нове концептуальне праворозуміння полягає в інтегрованому процесуальному визначенні діяльності органів прокуратури, що передбачає переосмислення напрямів діяльності органів прокуратури з орієнтацією саме на правозахист, забезпечення верховенства права та законності в Україні. Функціональна природа органів прокуратури охоплює сукупність функцій та повноважень, що їх виконують зазначені органи влади у межах, встановлених актами чинного законодавства.

Методологія дослідження функціональної природи органів прокуратури включає три рівні: філософський, загальнонауковий і спеціально-юридичний, кожний з яких охоплює систему методів, що фактично забезпечує здійснення наукою основної – пізнавальної функції, яка полягає у розкритті закономірностей і тенденцій розвитку духовних та матеріальних явищ і процесів, інших питань, що нею вивчаються. З огляду на важливість методології досліджень, галузеві науки, їхні школи та доктрини постійно дбають про її розвиток, а тому періодично переоцінюють і переглядають зміст та систему своїх методів дослідження, враховуючи суспільні та наукові інтереси і практичні потреби. Саме з такої позиції обрано і використано методи дослідження єдиної системи органів прокуратури, їх функцій та процесуальної компетенції.

У підрозділі 1.2 *«Характеристика методологічних принципів і методів адміністративно-правового дослідження єдиної системи органів прокуратури»* зазначено, що адміністративно-правове дослідження сутності і змісту процесуальної компетенції органів прокуратури спирається на методологію як складову будь-якої науки і передбачає застосування двох груп методів дослідження: системно-наукові і спеціально-наукові. Системно-науковими є методи аналізу, синтезу, індукції, дедукції, аналогії, гіпотези, узагальнення та абстрагування, структурно-функціональний метод, метод

моделювання та інші. Серед спеціальних загальноправових методів застосовано формально-юридичний метод, метод порівняльного правознавства, метод побудови юридичних конструкцій, метод юридичної герменевтики. Зазначено, що в сучасних умовах особливого значення набуває методологія порівняльного дослідження, враховуючи, що в сучасних умовах юридична компаративістика вийшла далеко за межі тільки гносеологічного її розуміння. Пізнавальна цінність методу порівняльного правознавства полягає у з'ясуванні загальних закономірностей розвитку інституту, оскільки порівняння в різних правових системах дозволяє виділити загальне та особливе в правовому регулюванні. Застосування цього методу дозволило проаналізувати на прикладах, які вивчав автор, досвід побудови систем прокуратури у США, Італії, Франції, Польщі, Німеччини.

Доведено, що в сучасних умовах принцип єдності системи органів прокуратури як самостійний об'єкт наукового пізнання стає перспективним з позиції порівняльного права у комплексному підході, зокрема в адміністративно-правовому аспекті, а також соціальної філософії, соціології, політології, що значною мірою зумовлено необхідністю подальшого розвитку методології юридичної науки. Проблема наукового розуміння змісту та сутності єдності системи органів прокуратури має сьогодні актуальне теоретичне і практичне значення. Органи прокуратури, кожен у межах своєї компетенції, відіграють реальну і конкретну роль у виконанні завдань і функцій, покладених на прокуратуру. Їх система та структура побудовані так, щоб вплив прокуратури на забезпечення законності, правопорядку, прав і законних інтересів громадян був ефективним, всеохоплюючим на всій території України і на всіх напрямках суспільних відносин, урегульованих законами, що свідчить про необхідність системного міждисциплінарного аналізу органів прокуратури, її функцій, компетенції.

У підрозділі 1.3 «Формування та утвердження сучасної адміністративно-процесуальної компетенції органів прокуратури в Україні» зазначено, що адміністративно-процесуальна компетенція органів прокуратури є спеціальною компетенцією прокуратури, а з другого боку – вона є загальною щодо окремих видів процесуальної діяльності цих органів. Компетенція розкривається в цьому підрозділі з позиції завдань міждисциплінарного характеру та відповідно до аналізу цих справ, так адміністративно-процесуальна компетенція прокуратури – це покладений адміністративним процесуальним законом на органи прокуратури обсяг публічних повноважень, які обумовлюють їх участь у вирішенні публічно-правових спорів (конфліктів), що виникають у суспільстві. Доведено доцільність застосування наукового підходу, за яким адміністративно-процесуальна компетенція органів прокуратури розкривається через концепцію належної судової процедури. Проаналізовано структуру адміністративно-процесуальної компетенції органів прокуратури, в основу якої покладено положення, сформовані Ю.О. Тихомировим щодо компетенційних елементів: 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. Зазначено, що в судовому адміністративному процесі компетенція органів прокуратури впливає із принципу публічності і регулюється переважно імперативними правовими нормами, а поведінка суб'єктів процесу визначається принципом диспозитивності і регулюється за допомогою диспозитивного методу.

Розділ 2 «Процесуально-правовий статус органів прокуратури України в судочинстві» містить три підрозділи, в яких проаналізовано питання реформування статусу органів прокуратури, створення органів виконання спеціальних процесуальних повноважень органів прокуратури, розкрито зміст принципу незалежності як засадничої основи визначення процесуальної компетенції органів прокуратури.

У підрозділі 2.1 *«Реформування статусу органів прокуратури в провадженнях у зв'язку з прийняттям у 2016 році змін до Конституції України»* зазначено, що трансформація функцій та відповідна процесуальна компетенція прокуратури відбувалась відповідно до політико-правових процесів в Україні. Порівняльно-правовий аналіз змін до Основного Закону – Конституції України у частині визначення функцій прокуратури довів незмінність функції підтримання державного обвинувачення в суді, функції представництва інтересів держави в суді, нагляду за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство. Законодавець у Розділі XII «Прикінцеві положення» Закону України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 № 1697-VII фактично розширює межі компетенції прокуратури, наділяючи її компетенцією, зокрема, щодо здійснення нагляду. Проте такий нагляд не має загального характеру, але здійснюється у окремих чітко визначених законодавством сферах. Вказане свідчить про те, що остаточно позбавити прокуратуру функції нагляду на цьому етапі розвитку України недоцільно, враховуючи ту обставину, що прокуратурою доведено дієвість її функціонування як гарантії законності і правопорядку. Доведено, що із внесенням змін до Основного Закону у 2016 році реформу прокуратури не завершено, проте було започатковано принципову новелізацію функцій і процесуальної компетенції прокурора. Звернення до європейських стандартів, закріплених у рекомендаціях Комітету Міністрів Ради Європи, резолюціях Парламентської Асамблеї Ради Європи, з метою визначення напрямів подальшого реформування прокуратури, насамперед, її функцій, дозволило зазначити про доцільність удосконалення правового регулювання таких функцій прокуратури: нагляд з метою встановлення отримання потерпілими необхідної допомоги і сприяння, нагляд за виконанням судових рішень.

У підрозділі 2.2 *«Створення органів виконання спеціальних процесуальних повноважень органів прокуратури»* досліджено міжнародний досвід функціонування інститутів спеціалізованої антикорупційної прокуратури, міжнародні акти, це дозволило визначити, що функціонування Спеціалізованої антикорупційної прокуратури за процесуальною компетенцією є новим

інструментально-правовим явищем в Україні та не суперечить чинним міжнародним актам, які передбачають правову вимогу гарантування державою ефективності здійснення антикорупційної діяльності. Враховуючи положення міжнародно-правових актів, виділено пріоритетні напрями вдосконалення діяльності Спеціалізованої антикорупційної прокуратури як процесуального суб'єкта.

Встановлено загальний і спеціальний статуси військових прокурорів. Дослідження аналогічних військових прокуратур у країнах світу, зокрема – у США та Ізраїлі довело, що серед функцій переважають ті, які традиційно належать до функцій прокуратури – обвинувачення та представництво в судах. Серед особливостей вказано про функції юридичного консультування командирів та інших військовослужбовців, що можна розглядати як перспективний напрям розвитку військової прокуратури, запровадження якого створює умови для попередження та зменшення фактів порушень дисципліни і законності у воєнній сфері.

Досліджено існування такого органу, як Генеральна інспекція Генеральної прокуратури України, яка здійснює свою діяльність тільки стосовно прокурорів, що виступає гарантією дотримання законності виконання ними завдань і конституційно закріплених функцій. Доведено, що сутність і зміст виконуваних Генеральною інспекцією завдань повною мірою відповідає функціям прокуратури, що дозволяє включити її до системи прокуратури та закріпити відповідні зміни у ст. 7 Закону України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 № 1697-VII.

У підрозділі 2.3 «Принцип незалежності як засаднича основа визначення процесуальної компетенції органів прокуратури» зміст принципу незалежності розкрито, виходячи з таких положень: дія органів державної влади виключно у межах та у спосіб, передбачений чинним законодавством, особливо у відносинах з прокуратурою з питань здійснення нею функцій (впливає з ч. 2 ст. 6 Конституції України); заборона втручання у будь-який спосіб в діяльність органів прокуратури щодо реалізації нею функцій, встановлених чинним законодавством; відсутність підпорядкованості органів прокуратури України іншим органам державної влади, зокрема тим, які здійснюють повноваження щодо призначення на посаду та звільнення з посади. Ці положення сформовані, спираючись на триєдиний підхід до визначення елементів імунітету органів прокуратури як правового явища, який базується на врахуванні логіко-смыслового зв'язку та взаємообумовленості між незалежністю судової влади, незалежністю органів прокуратури та їх імунітету.

Дисциплінарне провадження в діяльності органів прокуратури досліджено з позицій гарантування функціонування системи прокуратури на засадах принципу незалежності. Обґрунтовано, що дисциплінарне провадження в діяльності органів прокуратури є частиною адміністративного процесу і являє собою сукупність процесуальних дій, які здійснюються щодо прокурорів уповноваженим органом на підставах, до яких належать власне дисциплінарні правопорушення (проступки), порушення прокурором гарантій законності його

діяльності, а також невиконання встановлених чинним законодавством заборон у спеціально передбаченому порядку.

Розділ 3 «Процесуальне застосування компетенції органів прокуратури України» містить два підрозділи і присвячений розкриттю особливостей процесуальної компетенції прокурора у досудових провадженнях та під час судових проваджень щодо адміністративних (публічних) спорів.

У підрозділі 3.1 *«Процесуальна компетенція прокурора у досудових провадженнях»* серед досудових проваджень за участі органів прокуратури виділені ті з них, наявність яких впливає із Закону України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 № 1697-VII щодо реалізації компетенції у сферах: нагляду за додержанням законів органами, що провадять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство (п. 3 ч. 1 ст. 2), у тому числі нагляду за додержанням законів спеціальними підрозділами та іншими органами, які ведуть боротьбу з організованою злочинністю; нагляду за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян (п. 4 ч. 1 ст. 2, а також Кримінально-виконавчий кодекс України). Процесуальна компетенція прокурора у досудових провадженнях передбачена КПК України, а саме: щодо нагляду прокурора за додержанням законів при проведенні досудового розслідування у формі процесуального керівництва (ч. 2 ст. 36 КПК України). Виділено особливості процесуальної компетенції прокурора у зазначених провадженнях.

У порівняльно-правовому аспекті досліджено процесуальний статус прокурора в Німеччині. У порівнянні із законодавством України, процесуальна компетенція прокурорів у Німеччині вужча і стосується переважно сфери кримінального переслідування. Водночас у Німеччині упродовж тривалого часу сформувалась система державних гарантій належного виконання прокурором повноважень. Враховуючи сучасні умови суспільних трансформацій та реформування судової системи в Україні, досвід Німеччини у прокурорській діяльності та визначенні процесуального статусу прокурора може бути врахований, насамперед, у напрямі вдосконалення професійної підготовки прокурорів та формування законодавчих гарантій належного виконання прокурорами повноважень, реалізації конституційно закріплених функцій.

Зосереджена особлива увага на конституційній модернізації статусу прокуратури, відповідно до Розділу VIII «Правосуддя» Конституції України (ст. 131¹), а також встановлено перелік нових функцій прокуратури, особливості правового регулювання організації її діяльності та кадрового призначення Генерального прокурора, що визначило необхідність оновлення теоретичних положень щодо сутності судово-прокурорського представництва. Наголошено, що в Конституції України закріплено функцію представництва прокуратурою інтересів держави.

У підрозділі 3.2 *«Діяльність прокурора під час судових проваджень щодо адміністративних (публічних) спорів»* обґрунтовано належність судово-прокурорського представництва до особливого виду законного представництва

і названо представництвом особливого роду, здійснення якого спрямоване на посилення системи правового захисту. Вказуючи на інтереси як об'єкт судово-прокурорського представництва, враховано їх правове значення, що виявляється у проявах, закріплених у чинному законодавстві, які впливають із загальногуманітарних цінностей. Наголошено, що визначення предмета судово-прокурорського представництва у кожному конкретному випадку має не тільки правосуб'єктний, а й оцінний характер і передбачає встановлення прокурором факту заподіяння шкоди чи загрози її заподіяння інтересам громадянина або держави.

Окремо виділено право звернення прокурора до суду, зокрема адміністративного, що впливає з новелізації повноважень розширеної компетенції прокурора при реалізації функції судово-прокурорського представництва. Аналіз сучасного стану врегулювання процедур реалізації зазначеної функції свідчить про необхідність державної реєстрації та суттєвого оновлення приписів наказу Генеральної прокуратури України від 28.05.2015 № бгн, яким регламентовано організацію роботи органів прокуратури щодо здійснення представництва.

Розділ 4 «Процесуальна компетенція органів прокуратури у сферах галузевих правовідносин» складається з трьох підрозділів, в яких аналізуються загальні принципи розмежування процесуальної компетенції органів прокуратури, здійснюється характеристика юридично-процесуальних повноважень та функцій органів прокуратури України в галузях правозастосування, процесуальної компетенції органів прокуратури щодо внесення до Верховної Ради України та Вищої ради правосуддя подань за матеріалами розслідування кримінальних правопорушень стосовно народних депутатів України та суддів.

У підрозділі 4.1 *«Загальні принципи розмежування процесуальної компетенції органів прокуратури»* розкрито зміст принципу верховенства права як ключового принципу розмежування процесуальної компетенції органів прокуратури, який розкривається у таких правових вимогах: 1) відповідність правореалізації функцій органів прокуратури у процесуальних правовідносинах, виходячи з пріоритету захисту прав і основоположних свобод; 2) правова визначеність процесуальної компетенції, недопущення використання дискреції у випадку належного врегулювання процесуальної компетенції. Серед принципів розмежування процесуальної компетенції органів прокуратури виділено групу принципів, що відповідають принципам застосування норм права: справедливість, законність, пропорційність, обґрунтованість, доцільність, розумність, своєчасність.

У підрозділі 4.2 *«Юридично-процесуальні повноваження та функції органів прокуратури України в галузях правозастосування»* вказано, що із внесенням змін до Основного Закону у 2016 році реформа прокуратури не завершена, що зумовило перспективу наукового дослідження процесуальної компетенції прокурора. Запропоновано підхід щодо аналізу процесуальної компетенції прокурора, яка дозволяє прокурору захищати конституційні

принципи та цінності. Звернення до європейського досвіду та принципів стандартів, закріплених у рекомендаціях Комітету Міністрів Ради Європи, резолюціях Парламентської Асамблеї Ради Європи, збагатило визначені напрями подальшого реформування прокуратури, насамперед, її компетенції, дозволило теоретично обґрунтувати нові процесуальні повноваження для реалізації таких функцій прокуратури: нагляд з метою встановлення отримання потерпілими необхідної допомоги і сприяння, нагляд за виконанням судових рішень.

Виділено найбільш характерні ознаки представництва прокурором інтересів держави в суді. Наголошено, що судово-прокурорське представництво суттєво відрізняється від інших видів представництва, насамперед, характером і змістом правовідносин, обсягом повноважень та, певною мірою, колом осіб, які можуть бути представлені в суді.

У підрозділі 4.3 *«Процесуальна компетенція органів прокуратури щодо внесення до Верховної Ради України та Вищої ради правосуддя подань за матеріалами розслідування кримінальних правопорушень стосовно народних депутатів України та суддів»* вказано, що недоторканність народних депутатів та суддів, як засвідчив аналіз, передбачає спеціальні умови притягнення їх до кримінальної відповідальності. Встановлено, що особлива роль прокурора полягає у спрямованості на забезпечення законності щодо дотримання конституційних гарантій особи, яка скоїла правопорушення і повинна нести кримінальну відповідальність. Автор вперше обґрунтував свою позицію, враховуючи аналіз рішень Конституційного Суду України.

Наголошено на ролі Вищої ради правосуддя у процедурах, що стосуються притягнення судді до кримінальної відповідальності за вмотивованим клопотанням Генерального прокурора або його заступника. Вказано про право народного депутата оскаржити у загальному порядку порушення захисту своїх прав і свобод, дії чи бездіяльність органів і посадових осіб досудового розслідування. Розкрито зміст терміна «притягнення до кримінальної відповідальності» щодо народного депутата України, що проявляється у разі скоєнням ним злочину і за наявності захисного імунітету недоторканності. Зосереджено увагу на особливості здійснення процедур затримання народного депутата як тимчасові запобіжні кримінально-процесуальні, і як адміністративно-процесуальні заходи, а також арешту (взяття під варту) як кримінально-процесуального запобіжного заходу і арешту як адміністративного стягнення за вчинене правопорушення. Вказано на критерії достатності, законності і обґрунтованості подання, яке знаходиться у процесуальній компетентності Генерального прокурора України, та дотримання розумності строків як однієї із засад кримінального провадження. Наголошено на відсутності визначення у чинному законодавстві порядку провадження у справі про кримінальне правопорушення, вчинене народним депутатом, у випадку, коли не одержано згоди парламенту на притягнення такої особи до кримінальної відповідальності. Доведено, що при здійсненні аналізу процесуальної

компетенції органів прокуратури доцільно застосовувати підхід, який передбачає встановлення правоспроможності прокурора здійснювати захист конституційних цінностей.

ВИСНОВКИ

Дисертація (у вигляді монографії) є першим в українській правовій науці комплексним дослідженням, у якому вирішується важлива наукова проблема щодо визначення та характеристики сутності, змісту, тенденцій формування, утвердження та здійснення процесуальної компетенції органів прокуратури у взаємозв'язку і взаємозумовленості із трансформацією функцій прокуратури, що у сучасному законодавстві у контексті судової реформи відображено в Конституції України, процесуальних кодексах та окремих нормах законів, якими встановлено особливості реалізації прокурором конституційно визначених функцій. У результаті проведення теоретико-правового дослідження сформульовано висновки, рекомендації і пропозиції, спрямовані на досягнення мети проведення аналітичної роботи.

1. Функції прокуратури систематизовані у дві великі групи: основні і перехідні. До основних функцій прокуратури належать передбачені ст. 131¹ Конституції України: 1) підтримання публічного обвинувачення в суді; 2) організація і процесуальне керівництво досудовим розслідуванням, вирішення відповідно до закону інших питань під час кримінального провадження, нагляд за негласними та іншими слідчими і розшуковими діями органів правопорядку; 3) представництво інтересів держави в суді у виключних випадках і в порядку, що визначені законом. Перехідні функції передбачені пунктом 9 Перехідних положень Конституції України, до яких належать: 1) нагляд за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян; 2) досудове слідство. Функції органів прокуратури також поділені на такі групи: функція кримінального переслідування й пов'язані з нею функції; нагляд за діяльністю правоохоронних і пенітенціарних органів; участь у судочинстві.

2. Серед методів адміністративно-правового дослідження єдиної системи органів прокуратури, які використовують потенціал метанаукових і спеціально-наукових методів пізнання, виділено історичний метод; метод порівняльного правознавства, а також діалектичний та синергетичний методи, характерні для порівняльно-правових досліджень; формально-логічний метод.

Принципами адміністративно-правового дослідження єдиної системи органів прокуратури названо: а) принцип єдності системи органів прокуратури, зміст якого розкрито, зважаючи на системну природу функціонування прокуратури у взаємозв'язку і взаємозумовленості місця органів прокуратури у владовідносинах та специфіки інституційно-функціональної побудови системи органів прокуратури; б) принцип цілісності та похідні від нього принципи сумісності, актуалізації функцій, нейтралізації дисфункцій та зосередження

функцій; в) принцип централізації у праворозумінні заборони делегування владоповноважень та взаємозв'язку із закріпленим у ст. 2 Конституції України принципом унітарності держави. Аналіз законодавства, що регулює організацію та діяльність органів прокуратури України дозволив стверджувати, що до єдності органів прокуратури (цілісної методики), яка сприяє закріпленому у ст. 2 Конституції України непорушному принципу унітарності держави. Принцип унітарності (єдності, соборності) держави означає, що її соборність досягається в єдності політичних, економічних, соціальних, культурних (духовних) та інших поглядах держави та суспільства.

3.3 метою формування та утвердження сучасної адміністративно-процесуальної компетенції органів прокуратури в Україні доцільно використовувати підхід, який ґрунтується на концепції належної судової процедури та орієнтації напрямів діяльності органів прокуратури на правозахист прав і свобод людини та громадянина, забезпечення верховенства права та законності в Україні. Сутність концепції належної правової процедури, що покладена в основу визначення напряму формування та утвердження сучасної адміністративно-процесуальної компетенції органів прокуратури в Україні визначена залежно від сфери її застосування. Одним з її компонентів виступає обов'язок супроводження засобами процесуального захисту дій адміністративного органу щодо позбавлення особи свободи або майна. У сучасних умовах для реалізації концепції належної правової процедури постало питання ефективності виконання адміністративною юстицією завдань, поставлених перед нею, та про адміністративно-процесуальну компетенцію прокуратури України.

4. Доведено, що переважна більшість правових засобів прокурорської діяльності застосовується у порядку кримінального судочинства. Для судової адміністративної юрисдикції або провадження у справах про адміністративні правопорушення передбачено: заходи процесуального представництва; внесення апеляційної скарги на постанову у справі про адміністративне правопорушення, винесену суддею, складання протоколу про адміністративне правопорушення, відповідальність за які передбачена статтями 172-4 – 172-20, 185-4, 185-8, 185-11 КУпАП (п. 11 ст. 255 КУпАП) та інші. До правових засобів прокурорської діяльності, які можна віднести до процедурних долучено деякі заходи, що застосовуються під час здійснення нагляду за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян; заходи прокурорського нагляду за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність.

5. Проведене поглиблене дослідження щодо діяльності Спеціалізованої антикорупційної прокуратури дозволило запропонувати комплексний міждисциплінарний підхід у визначенні процесуальних форм:

– підтримання державного обвинувачення в суді у кримінальних провадженнях, розслідуваних Національним антикорупційним бюро України;

- представництво в суді у випадках, передбачених Законом України «Про прокуратуру» і пов'язаних із корупційними або пов'язаними з корупцією правопорушеннями;
- розгляд і вирішення звернень, які стосуються дій та рішень прокурорів, детективів.

Що стосується функції нагляду за додержанням законів під час проведення оперативно-розшукової діяльності, досудового розслідування Національним антикорупційним бюро України, то відповідні дії прокурорів Спеціалізованої антикорупційної прокуратури пов'язані із досудовими провадженнями і мають послідовний характер, що дозволяє зазначити про відповідну правову процедуру.

Спеціалізована антикорупційна прокуратура є гарантом законності оперативно-розшукової діяльності та досудового слідства, що здійснюється детективами Національного антикорупційного бюро України, а також виконує інші функції, характерні для інституту прокуратури – забезпечення державного обвинувачення, представництво у судах. Разом з тим, специфіка правового статусу Спеціалізованої антикорупційної прокуратури визначає межі застосування процесуальних повноважень щодо здійснення судово-прокурорського представництва справами, що стосуються корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень. Принциповою різницею між Національним антикорупційним бюро України та Національним агентством з питань запобігання корупції є надання статусу правоохоронного органу Національному антикорупційному бюро України, на відміну від Національного агентства з питань запобігання корупції. Специфіка врегулювання правового статусу Національного антикорупційного бюро України у частині, що стосується порядку його утворення, свідчить про необхідність вирішення системної проблеми забезпечення оперативного реагування нормотворця на конституційному рівні на сучасні виклики і ризики, пов'язані з розбудовою суспільства на демократичних засадах. Наявність такої проблеми зумовлює необхідність пошуку оптимальної конституційної формули таких перетворень та її належного закріплення в Основному Законі.

6. Доведено відповідність військової прокуратури усім характеристикам взаємовідносин прокуратури і суду (за підходом І.Є. Марочкина): спільні завдання щодо утвердження верховенства права, забезпечення законності і правопорядку; зв'язок усіх без винятку функцій військової прокуратури із судами на початку судового розгляду, під час розгляду і після його завершення; статус військової прокуратури як суб'єкта оскарження рішень суду у апеляційному, касаційному порядках, у Верховному Суді. Відповідність військової прокуратури характеристикам зв'язку із судовою владою дозволяє зазначити про її характеристику як підсистему у межах системи прокуратури (наукове обґрунтування зазначеного питання за участі професора А.О. Селіванова відображене публічно // *Голос України*, 2014 р. № 120).

7. Зміст принципу незалежності як засадничої основи визначення процесуальної компетенції органів прокуратури розкрито, зважаючи на

наявність зовнішнього і внутрішнього рівнів незалежності прокуратури, відповідним рівням незалежності судової влади. З позицій внутрішнього рівня принцип незалежності прокуратури (полягає в особливому статусі прокурора) розкривається через окремі статусні гарантії: особливий порядок звільнення з посади й вичерпний перелік підстав звільнення; особливий порядок притягнення до юридичної відповідальності, насамперед, кримінальної чи дисциплінарної. Зовнішній рівень незалежності органів прокуратури (полягає у політичній та соціально-економічній незалежності) охоплює заборону втручання чи будь-якого впливу на діяльність прокурорів, виконання органами прокуратури функцій. Вказане стосується органів державної влади, місцевого самоврядування, громадськості, політичних лідерів, депутатів усіх рівнів.

8. Процесуальна компетенція прокурора в Україні характеризується її відповідністю конституційним функціям та встановленням у положеннях процесуальних кодексів. Водночас, наявні особливості правового регулювання процесуальної компетенції у окремих профільних законах. Зокрема, відповідно до Закону України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 № 1697-VII, визначено умови та межі процесуальної компетенції прокурора при підтриманні державного обвинувачення в суді, здійснення представництва та його окремих форм (ст.ст. 22–24). Процесуальна форма реалізації функції 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 притаманна судово-прокурорському представництву, відповідно до п. 1 Розділу XIII «Перехідні положення» Закону України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 № 1697-VII. Що стосується функцій нагляду за додержанням законів органами, що проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство; нагляду за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян; функції організації і процесуального керівництва досудовим розслідуванням (п.п. 3, 4 ч. 1 ст. 2 Закону України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 № 1697-VII), то процесуальна форма їх реалізації передбачена тільки у процесуальних кодексах – Кримінальному процесуальному кодексі України, Кримінально-виконавчому кодексі України, Кодексі України про адміністративні правопорушення. Розкриваючи зміст процесуальної компетенції прокуратури, її еволюцію, виділено п. 9 Розділу XV «Перехідні положення» Конституції України, якими визначено, що прокуратура продовжує виконувати відповідно до чинних законів функцію досудового розслідування до початку функціонування органів, яким законом будуть передані відповідні функції, а також функцію нагляду за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян, до набрання чинності законом про створення подвійної системи регулярних пенітенціарних інспекцій.

9. Компетенція прокурора, передбачена чинним законодавством, зазнала змін не лише у частині, що стосується позбавлення функції загального нагляду, а й при реалізації функції судово-прокурорського представництва. Зазначена функція передбачена серед функцій прокуратури, а її ефективність при здійсненні прокурором правового захисту прав, свобод громадян, законних інтересів держави підтверджені історією становлення інституту прокуратури в Україні, починаючи з кінця ХХ століття.

10. Виділено характерні ознаки судово-прокурорського представництва в усіх судових процесах, що зумовлено новелами процесуального законодавства, за якими передбачено фактично однаковий для усіх видів судочинства порядок здійснення функції судово-прокурорського представництва щодо інтересів держави: прокуратура – самостійний інститут влади і суб'єкт правового захисту, а тому як учасник судового процесу має особливий правовий статус; прокурор може здійснювати представництво з підстав, обґрунтованість яких має бути доведена у суді; діє в межах наданих йому повноважень; може вступати у справу на будь-якій стадії її розгляду.

Систематизація ознак судово-прокурорського представництва під час судових проваджень щодо вирішення адміністративних (публічних) спорів здійснена на основі застосування наукового підходу «від загального до конкретного» та виділено: 1) загальні ознаки, притаманні інституту представництва; 2) особливі ознаки, характерні для законного представництва; 3) спеціальні ознаки, які дозволяють охарактеризувати судово-прокурорське представництво. Загальними названо: а) конституційна визначеність; б) процесуальна форма реалізації; в) здійснення за наявності підстав, передбачених законодавством; г) офіційний характер; д) виключне значення як інституту правового захисту. До особливих належать такі ознаки: а) наявність правозахисної спрямованості, що визначає відсутність приватного інтересу у вирішенні справи; б) здійснюється щодо чітко визначеного у законодавстві кола осіб. Інші ознаки віднесені до спеціальних (зокрема, належність до функцій, які виконуються у межах правосуддя; здійснення у формах, притаманних тільки судово-прокурорському представництву; правозахисна спрямованість та інші).

11. Принципи розмежування процесуальної компетенції органів прокуратури виділені, зважаючи на компетенцію, яка реалізується у судових провадженнях, у яких прокурор бере участь; із урахуванням міжнародно-правових стандартів діяльності прокуратури; на засадах доктринального підходу щодо відповідності принципам застосування права: справедливість, законність, пропорційність, обґрунтованість, доцільність, розумність, своєчасність. До принципів розмежування процесуальної компетенції також належать: принцип поділу сфер застосування процесуальної компетенції; принцип належного врегулювання процесуальної компетенції органів прокуратури (прокурора).

12. Опрацювання світового досвіду функціонування прокуратури дозволило виділити її європейську модель, зміст якої полягає в обмеженні функцій прокурорів в основному кримінальним переслідуванням від імені

держави, що прямо вказано і у Рекомендації Парламентської асамблеї № 1604 (2003) щодо ролі прокуратури у демократичному суспільстві, керованому верховенством права.

Спираючись на положення Рекомендації Парламентської асамблеї № 1604 (2003) щодо ролі прокуратури у демократичному суспільстві, керованому верховенством права, виділено: а) необхідність встановлення ефективних гарантій незалежності (імунітету) прокурорів; б) потенційну можливість покладання на прокурорів додаткових функцій із відповідним гарантуванням незалежності їх виконання; в) перспективність запровадження моделі щодо обмеження функцій прокуратури суто кримінальним переслідуванням, що визначає доречність прогнозування подальших трансформацій функцій прокуратури на шляху до євроінтеграції.

13. Перспективними для вирішення питання щодо вдосконалення функцій прокуратури є положення Резолюції Парламентської Асамблеї Ради Європи «Про виконання обов'язків та зобов'язань Україною» від 5 жовтня 2005 року № 1466 (2005), зокрема пункту 13 щодо: покращення демократичного цивільного контролю; гарантування захисту проти свавільного або незаконного затримання; встановлення ефективного контролю за перехопленням комунікацій правоохоронними органами.

14. Спираючись на рішення Європейського Суду з прав людини (справа «Заїченко проти України (№ 2)»), доведено необхідність дослідження:

а) випадків і підстав дострокового звільнення з посади Генерального прокурора та оцінки їх з позицій відсутності колізій;

б) підстав звільнення з посади, припинення повноважень прокурора.

15. Проведений критичний аналіз норм чинного законодавства довів необхідність: внесення змін до правових вимог до претендента на посаду Генерального прокурора з метою їх уточнення та усунення колізійності правових приписів; встановлення критеріїв визначення морально-ділових, професійних якостей та організаторських здібностей з метою «звуження» дискреційних повноважень суб'єктів, уповноважених здійснювати призначення на посаду Генерального прокурора; встановлення відповідальності за порушення обов'язку негайного повідомлення Генерального прокурора про початок кримінального провадження стосовно прокурора уповноважених щодо здійснення повідомлення посадових осіб.

16. Зважаючи на правову позицію Конституційного Суду України у висновку від 11 липня 2001 року № 38 у справі про Римський статут про те, що «недоторканність народних депутатів, Президента, суддів передбачає лише спеціальні умови притягнення їх до кримінальної відповідальності», впливає обсяг і характер реалізації процесуальної компетенції прокурорами щодо процесуального керівництва досудовим розслідуванням, вирішення відповідно до закону інших питань стосовно предмета розслідування. Наголошено на неприпустимості сприйняття будь-якої можливості легітимності використання неправових умов та форм і методів політичного характеру, допускаючи вільне тлумачення норм процесуального права, ігноруючи процедури спеціальних

умов притягнення зазначених осіб до кримінальної відповідальності та пристосовуючи спеціальні процедури до спірних правовідносин, в яких наявна спеціальна компетенція прокурорів, врегульована нормами законів.

17. Владні повноваження прокурора набувають реалізації в обов'язковому взаємозв'язку таких процесуальних дій, які враховують публічно-правовий характер діяльності посадових осіб, що знаходиться під конституційною гарантією інституту їх «недоторканності». Заходи процесуального примусу відносяться до компетенції прокурора, оскільки дозволяють у законний спосіб впливати на поведінку суб'єкта права, враховуючи обмежену процесуальну компетенцію щодо осіб, які користуються конституційним імунітетом, недоторканністю і в механізмі процесуального доведення фактів і обставин щодо конкретної особи, спрямовані на порушника через відповідні дозволи щодо зупинення недоторканності народних депутатів (за згодою) суддів.

18. Встановлено, що прокурор згідно зі ст. 214 нового КПК України є одним із ключових суб'єктів досудового розслідування, виконуючи роль процесуального керівника і застосовує передбачені кримінально-процесуальним законодавством функції процесуального примусу, а також здійснює окремі повноваження адміністративного характеру (зміни до вказаної статті від 14.10.2014). В адміністративному судочинстві прокурор, беручи участь у захисті своїх позицій, має спеціальну спрямованість щодо процедур та етапів процесуальних дій (зокрема згідно з Регламентом парламенту) відносно посадових осіб із спеціальним статусом представників законодавчої та судової влади. Процесуальна компетенція прокурора щодо осіб, які мають конституційно встановлений порядок захисту від будь-яких незаконних посягань та помилок слідства, а відповідно всі повноваження процесуального керівника прокуратури, зумовлені спеціальними процесуальними діями, які виникають із публічно-правових відносин і конституційного статусу відповідної посадової особи – народного депутата України і судді. Визначено прогалину у законодавстві, яка стосується відсутності вимоги обов'язкового складання процесуальних актів – документів, які закріплюють ті чи інші результати процесуальної діяльності прокурора. Встановлення такої вимоги необхідне для запобігання суб'єктивного підходу у процесуальних діях прокурора (слідчого) та виникнення подальших ускладнень спору з посадовою особою або адвокатом щодо законності процесуальних дій.

Чинні нормативно-правові акти визначають: умови участі у судовому процесі органів і осіб, яким надано право захищати права, свободи й інтереси інших осіб; правовий статус прокурора; підстави та форми здійснення представництва; повноваження прокурора; право апеляційного та касаційного оскарження; порядок подання позовів (заяв, подань), апеляційних, касаційних скарг; заяв про перегляд судового рішення за нововиявленими обставинами; заяв про перегляд судового рішення Верховним Судом тощо. Однак, на нашу думку, правові основи, що регламентують здійснення судово-прокурорського представництва потребують удосконалення шляхом внесення змін, які б

конкретизували визначення у процесуальному сенсі таких понять, як «інтереси держави», «інтереси суспільства». Удосконалення також потребує порядок вступу прокурора у судову справу, надання висновку у справі. Наведені вище пропозиції щодо змін у законодавстві сприятимуть ефективному виконанню органами прокуратури представницької функції.

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

Праці, в яких опубліковані основні наукові результати дисертації

1. Карпунцов В.В. Процесуальна компетенція органів прокуратури України: адміністративно-правовий аспект: монографія. Науково-теоретичне видання. Київ: Логос, 2018. 376 с.

2. Карпунцов В.В. Внесення органами прокуратури до Верховної Ради України подань за матеріалами розслідування кримінальних правопорушень стосовно народних депутатів України: процедурний аспект. *Наука і правоохорона*. 2015. № 2. Ч. II. С. 118–123.

3. Карпунцов В.В. Новітнє концептуальне праворозуміння функціональної природи органів прокуратури. *Часопис Київського університету права*. 2016. № 4. С. 73–78.

4. Карпунцов В.В. Новелізація правового регулювання функції судово-прокурорського представництва в судовому адміністративному процесі у зв'язку з прийняттям у 2016 році змін до Конституції України. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. Серія: Юридичні науки. 2016. Вип. 6. Том 2. С. 88–91.

5. Карпунцов В.В. Функціональна природа прокуратури як правоохоронного органу: новітнє концептуальне праворозуміння. *Право і суспільство*. 2016. № 6. Ч. 2. С. 100–106.

6. Карпунцов В.В. Еволюція статусу органів прокуратури: зміст, тенденції, особливості процесуальної форми реалізації. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2016. Вип. 6. С. 85–88.

7. Карпунцов В.В. Окремі новели процесуального застосування компетенції прокурором під час судових проваджень щодо адміністративних (публічних) спорів у сучасному вимірі конституційної модернізації у сфері правосуддя. *Право і суспільство*. 2017. № 1. Ч. 2. С. 159–162.

8. Карпунцов В.В. Проблемні питання розмежування процесуальної компетенції керівника органу прокуратури та прокурора прокуратури у справах про адміністративні правопорушення. *Часопис Київського університету права*. 2017. № 1. С. 79–82.

9. Карпунцов В.В. Реформування функцій прокуратури: критичний аналіз *Право і суспільство*. 2017. № 2. Ч. II. С. 86–90.

10. Карпунцов В.В. Компетенції керівника органу прокуратури та прокурора прокуратури у справах про адміністративні правопорушення. *Вісник Національної академії прокуратури*. 2017. № 2 (48). С. 5–9.

11. Карпунцов В.В. Функціонування спеціалізованих антикорупційних інституцій в Україні: сучасний стан та шляхи вдосконалення. *Держава та регіони*. Серія: Право. 2017. № 2 (56). С. 74–78.

12. Карпунцов В.В. Гарантії реалізації процесуальної компетенції органів прокуратури на засадах принципу незалежності. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. Серія «Юридичні науки». 2017. Вип. 2. Т. 4. С. 110–118.

13. Карпунцов В.В. Сущность судебно-прокурорского представительства в административных судах в современных новеллах модернизации процессуального статуса прокурора. *Закон и жизнь (Leges et vita)*. 2017. № 2/2(302). С. 46–49.

14. Карпунцов В.В. Методологічні підходи до новітнього адміністративно-правового дослідження функціональної природи органів прокуратури. *Публічне право*. 2017. № 4(28). С. 70–77.

15. Карпунцов В.В. Критерії ефективності діяльності прокурорів у досудових провадженнях: окремі проблемні питання застосування. *Наука і правоохорона*. 2017. № 4. С. 172–178.

16. Карпунцов В.В. Нове процесуальне становище прокурора в порівняльному вимірі європейської моделі Німеччини. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2017. Вип. 6. Том 1. С. 191–195.

17. Карпунцов В.В. Єдність і централізація органів прокуратури: порівняльно-правовий аналіз. *Право України*. 2017. № 10. С. 177–185.

18. Карпунцов В.В. Місце військової прокуратури у системі прокуратури України: сучасний стан та перспективи формування належного адміністративно-правового статусу *Журнал східноєвропейського права: електрон. наук.-практ. фах. вид.* 2017. № 39. С. 11–17 URL: http://easternlaw.com.ua/wp-content/uploads/2017/05/karpuntsov_39.pdf.

19. Карпунцов В.В. Проблемні питання реалізації функцій Спеціалізованої антикорупційної прокуратури та шляхи їх вирішення. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Серія: Право. 2017. Вип. 44. Том 2. С. 32–35.

20. Карпунцов В.В. Теоретичні питання формування та утвердження сучасної адміністративно-процесуальної компетенції прокуратури. *Вісник Національної академії прокуратури України*. 2018. № 1. С. 5–14.

21. Карпунцов В.В. Процесуальна компетенція органів прокуратури щодо внесення до Верховної Ради України та Вищої ради правосуддя подань за матеріалами розслідування кримінальних правопорушень стосовно народних депутатів України та суддів: проблемні питання формування оптимальної моделі. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2018. Вип. 1. С. 156–163.

22. Карпунцов В.В. До питання про розробку механізму застосування прокурорами процесуального примусу до окремих категорій посадових осіб Верховної Ради України та судової влади. *Правова просвіта: електрон. наук.-практ. фах. вид.* 2018. № 2. С. 1–6. URL: http://www.pravo.nauka.com.ua/pdf/2_2018/3.pdf.

23. Карпунцов В.В. Процедури реалізації органами прокуратури функції нагляду за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність: сучасний стан правового регулювання та шляхи вдосконалення. *Право і суспільство*. 2018. № 2. Ч. 3. С. 85–90.

24. Карпунцов В.В. Принципы разграничения процессуальной компетенции органов прокуратуры Украины в контексте внедрения международно-правовых стандартов деятельности прокуратуры. *Закон и жизнь (Legea și viața)*. 2018. № 4/2. С. 59–62.

Наукові праці, які засвідчують апробацію матеріалів дисертації

25. Карпунцов В.В. Сучасні тенденції трансформації процесуального статусу органів прокуратури: адміністративно-правовий аспект дослідження. *Пріоритетні напрями модернізації системи права України*: матеріали Всеукр. наук.-практ. конф. (Запоріжжя, 23–24 грудня 2016 р.). Запоріжжя: Класичний приватний університет, 2016. С. 168–171.

26. Карпунцов В.В. Функція судово-прокурорського представництва та її реалізація в адміністративному судочинстві: сутність, генезис, новелізація. *Development of legal regulation in East Europe: experience of Poland and Ukraine: International Scientific Practical Conference* (Sandomierz, January 27–28, 2017). Sandomierz, Poland, 2017. P. 120–123.

27. Карпунцов В.В. Міжнародні нормативно-правові акти як «орієнтири» подальшого реформування прокуратури. *Juridică științifică în condițiile de integrare europeană Ucraina și Moldova: repere moderne de dezvoltare juridică (Юридическая наука в условиях евроинтеграции Украины и Молдовы: современные ориентиры правового развития)*: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (Кишинів, 24–25 березня 2017 р.). Кишинів, Молдова, 2017. С. 114–117.

28. Карпунцов В.В. Процесуально-правовий статус органів прокуратури України в судочинстві. *Обговорення проектів процесуальних кодексів ГПУ, КАСУ та ЦПК*: матеріали круглого столу (Київ, 20 квітня 2017 р.). / ВГО Асоціація суддів України. Київ, 2017.

29. Карпунцов В.В. Сучасні проблеми правового регулювання трансформації процесуального статусу прокурора у судовому адміністративному процесі. *Традиції та новації юридичної науки: минуле, сучасність, майбутнє*: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (Одеса, 19 травня 2017 р.): у 2-х т. / відп. ред. Г.О. Ульянова. Одеса: Видавничий дім «Гельветика», 2017. Т. 2. С. 19–21.

30. Карпунцов В.В. Процесуальна компетенція органів прокуратури у запобіганні і протидії незаконному обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів. *Транскордонна співпраця: проблеми та шляхи їх вирішення*: матеріали II Регіонального круглого столу (Одеса, 28–29 вересня 2017 р.). Київ, 2017. С. 73–78.

31. Карпунцов В.В. Вдосконалення процедури застосування запобіжних заходів у кримінальному провадженні. *Кримінальний процесуальний кодекс*

України: проблеми застосування і перспективи удосконалення», з нагоди 5-ї річниці набрання чинності: матеріали Міжнар. конф. (Київ, 22 листопада 2017 р.). / Комітет Верховної Ради України з питань правоохоронної діяльності, Комітет Верховної Ради України з питань правової політики та правосуддя, Консультативна місія Європейського Союзу в Україні. Київ, 2017.

32. Карпунцов В.В. Процесуальна компетенція прокурора під час виявлення, припинення і розслідування злочинів, віднесених до терористичної діяльності. *Протидія терористичній діяльності: міжнародний досвід і його актуальність для України: матеріали II Міжнар. наук.-практ. конф. (Київ, 15 грудня 2017 р.). Київ, 2017. С. 33–41.*

33. Карпунцов В.В. Питання політики і права при реалізації прокурором процесуального статусу щодо вирішення питання про скасування недоторканності народних депутатів. *Правова аналітика: доктринальні підходи та галузеві виміри: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (Київ, 22 травня 2018 р.). Київ, 2018.*

АНОТАЦІЯ

Карпунцов В.В. Процесуальна компетенція органів прокуратури України: адміністративно-правовий аспект. – Монографія.

Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». – Державний науково-дослідний інститут Міністерства внутрішніх справ України, Київ, 2018.

У дисертації розкрито адміністративно-правовий аспект сучасних тенденцій трансформації процесуального статусу органів прокуратури, які впливають із процесів конституційної модернізації і безпосередньо пов'язані з удосконаленням форм і стандартів захисту прав і свобод громадян, прав та законних інтересів юридичних осіб, посиленням їх дієвості. Вирішене наукове завдання щодо змістовного наповнення новітніми знаннями про сутність базової категорії «процесуальна компетенція», що становить теоретичне підґрунтя формування адміністративно-правової моделі процесуальної компетенції органів прокуратури України.

Функції прокуратури систематизовані у дві великі групи: основні і перехідні. Встановлено методологічні принципи і методи адміністративно-правового дослідження єдиної системи органів прокуратури та розкрито їх зміст. Доведено доцільність використання концепції належної судової процедури та орієнтації напрямів діяльності органів прокуратури на забезпечення верховенства права та законності в Україні для формування та утвердження сучасної адміністративно-процесуальної компетенції органів прокуратури в Україні. Виділено функції і завдання Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, реалізація яких здійснюється у процесуальній формі. Доведено відповідність військової прокуратури всім характеристикам

взаємовідносин прокуратури і суду. Розкрито зміст принципу незалежності як засадничої основи визначення процесуальної компетенції органів прокуратури. Спираючись на методологію юридичної компаративістики, здійснено характеристику процесуальної компетенції прокурора у досудових провадженнях. Висвітлено сутність діяльності прокурора під час судових проваджень щодо адміністративних (публічних) спорів. Обґрунтовано загальні принципи розмежування процесуальної компетенції органів прокуратури та розкрито їх зміст. Розкрито особливості юридично-процесуальних повноважень та функцій органів прокуратури України в галузях правозастосування. Встановлено особливості правореалізації процесуальної компетенції органів прокуратури щодо внесення до Верховної Ради України та Вищої ради правосуддя подань за матеріалами розслідування кримінальних правопорушень стосовно народних депутатів України та суддів. Запропоновано підхід щодо аналізу процесуальної компетенції прокурора на предмет спроможності прокурора захищати конституційні цінності. Обґрунтовано напрями реформування процесуальної компетенції органів прокуратури в контексті сучасних вимог гармонізації з міжнародними стандартами прокурорської діяльності.

Ключові слова: адміністративно-правовий аспект, органи прокуратури, функції, процесуальна компетенція, процесуально-правовий статус, процесуальне застосування.

АННОТАЦИЯ

Карпунцов В.В. Процессуальная компетенция органов прокуратуры Украины: административно-правовой аспект. – Монография.

Диссертация на соискание научной степени доктора юридических наук по специальности 12.00.07 «Административное право и процесс; финансовое право; информационное право». – Государственный научно-исследовательский институт Министерства внутренних дел Украины, Киев, 2018.

В диссертации раскрыто содержание современных тенденций трансформации процессуального статуса органов прокуратуры в административно-правовом аспекте, учитывая их обусловленность конституционной модернизацией и непосредственной связью с совершенствованием форм и методов защиты прав и свобод граждан, прав и законных интересов юридических лиц. Решена научная проблема содержательного наполнения новыми знаниями базовой категории «процессуальная компетенция», что является теоретической основой формирования административно-правовой модели процессуальной компетенции органов прокуратуры Украины.

Функции прокуратуры систематизированы в две группы: основные и переходные. Обоснованы методологические принципы и методы административно-правового исследования единой системы органов прокуратуры, раскрыто их содержание.

С целью формирования и утверждения современной административно-процессуальной компетенции органов прокуратуры доказана целесообразность использования концепции надлежащей судебной процедуры, ориентации направлений деятельности органов прокуратуры на обеспечение верховенства права, законности в Украине.

Указано, что преимущественное большинство правовых средств прокурорской деятельности применяется в порядке уголовного судопроизводства. Для судебной административной юрисдикции или производства по делам об административных правонарушениях предусмотрены: меры процессуального представительства, внесение апелляционной жалобы на постановление по делу об административном правонарушении, вынесенному судьей, составление протоколов об административных правонарушениях, ответственность за которые предусмотрена Кодексом Украины об административных правонарушениях и других.

К процедурным правовым средствам отнесены некоторые из тех, что применяются во время осуществления надзора за соблюдением законности при исполнении судебных решений по уголовным делам, а также при применении иных мер принудительного характера, связанных с ограничением личной свободы граждан; меры прокурорского надзора за применением законов органами, которые проводят оперативно-розыскную деятельность.

Выделены функции и задачи Специализированной антикоррупционной прокуратуры, реализация которых осуществляется в процессуальной форме. Доказано соответствие военной прокуратуры всем характеристикам взаимоотношений прокуратуры и суда.

Содержание принципа независимости как основы определения процессуальной компетенции органов прокуратуры раскрыто, исходя из выделенных элементов иммунитета органов прокуратуры. Такие элементы охарактеризованы с учётом внутренней и внешней независимости прокуратуры, соответствующие уровням независимости судебной власти.

Основываясь на методологии юридической компаративистики, охарактеризована процессуальная компетенция прокурора в досудебных производствах. Раскрыто содержание деятельности прокурора во время судебных производств в отношении административных (публичных) споров. Обоснованы общие принципы разграничения процессуальной компетенции органов прокуратуры и раскрыто их содержание. Раскрыты особенности процессуальных полномочий и функций органов прокуратуры Украины в отраслях правоприменения. Установлено особенности правореализации процессуальной компетенции органов прокуратуры в отношении внесения в Верховную Раду Украины и Высший совет правосудия представлений по материалам расследования уголовных правонарушений в отношении народных депутатов Украины и судей.

Анализ мирового опыта функционирования прокуратуры позволил выделить ее европейскую модель. Обоснованы направления реформирования

процессуальной компетенции органов прокуратуры в контексте современных требований гармонизации с международными стандартами прокурорской деятельности.

Ключевые слова: административно-правовой аспект, органы прокуратуры, функции, процессуальная компетенция, процессуально-правовой статус, процессуальное применение.

SUMMARY

Karpuntsov V. V. Procedural competence of the Prosecutor's office of Ukraine: administrative and legal aspect. – Monograph.

Dissertation for the degree of Doctor of legal Sciences, specialty 12.00.07 «Administrative law and process; financial law; informational law». – State Research Institute of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine, Kyiv, 2018.

The thesis reveals the legal and administrative aspect of modern tendencies of the transformation of the procedural status of the prosecution arising out of the constitutional processes of modernization and directly related to the improvement of the forms and standards for the protection of the rights and freedoms of citizens, rights and legitimate interests of legal persons, strengthening their effectiveness. A scientific problem on the filling the content with the latest knowledge about the nature of the basic categories of "procedural competence" is solved, which is the theoretical basis for the formation of a legal and administrative model of procedural competence of the Prosecutor's office.

Prosecutorial functions are systematized in two groups: basic and transitional. Methodological principles and methods of administrative legal research of the unified system of the prosecution were established and their content was disclosed. The article proves expediency of use of the concept of due judicial process and the orientation directions of activities of prosecutors in ensuring the rule of law in Ukraine for the formation and adoption of modern administrative procedure of the competence of the prosecution bodies in Ukraine. The functions and tasks of Specialized Anti-corruption Prosecutor's office were outlined, whose implementation is carried out in a procedural form. The compliance of the Military Prosecutor's office to all the characteristics of relations between prosecution and trial were proven. The article reveals the content of the principle of independence as a fundamental basis for determining procedural competence of the Prosecutor's office. Relying on the legal methodology of comparative studies, the characterization of the procedural competence of the Prosecutor in pre-trial proceedings was carried out. The nature of activities of the Prosecutor during the court proceedings against administrative (public) disputes was covered. The general principles of differentiation of procedural competence of the prosecution were justified and their content was disclosed. The features of legal-procedural powers and functions of prosecution bodies of Ukraine in the field of law enforcement were covered. The features of the right for the implementation of the procedural competence of the Prosecutor's office concerning the submission to the Verkhovna Rada of Ukraine and the High Council of justice of

submissions on the investigation of criminal offenses against people's deputies of Ukraine and judges were revealed. The approach to the analysis of the procedural competence of the Prosecutor subject to the ability of the Prosecutor to protect constitutional values was proposed. The directions of reforming the procedural competence of the prosecution in the context of modern requirements to harmonization with the international standards of Prosecutor's activity were grounded.

Key words: administrative and legal aspects, prosecution, functions, procedural competence, procedural-legal status, procedural use.