

**До спеціалізованої вченої ради Д 26.732.01
Державного науково-дослідного інституту МВС України**

ВІДГУК

офіційного опонента – доктора юридичних наук, професора Рябченко Олени Петрівни – на монографію Карпунцова Валерія Віталійовича «Процесуальна компетенція органів прокуратури України: адміністративно-правовий аспект», подану на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук зі спеціальності 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право

Актуальність теми монографії. Важливість функціонування прокуратури як гаранта законності і правопорядку, здійснення ефективного правового захисту і охорони доведена історично, а її еволюція в різних державах була обумовлена змінами у державотворенні, що і визначило особливості статусу прокуратури у різних країнах. Динаміка процесуальної компетенції прокуратури має відповідати ролі цієї інституції у механізмі держави, історично сформованому її призначенню та сутності діяльності, спрямованій на захист прав людини та інтересів держави. Невипадково імперативний монізм однопартійності обумовив свого часу повсюдність загального нагляду прокуратури, що у подальшому, у зв'язку із процесами демократизації потребувало спочатку суттєвого «звуження» сфери застосування а, згодом – і визнання його недоцільності. Трансформації функції нагляду та інших функцій прокуратури були відтворені у Конституції України та впроваджені у процесуальне законодавство, новелізація якого спрямована на посилення гарантій належного судового захисту прав, свобод громадян, прав та законних інтересів юридичних осіб.

За таких обставин набуває особливої актуальності проблема формування адаптованої теоретико-правової моделі процесуального статусу прокурора, що у її адміністративно-правовому вимірі визначає необхідність врахування європейських норм і стандартів. Так, на ролі і призначенні органів прокуратури в країнах-членах Ради Європи як гаранта безпеки і

свободи в європейському співтоваристві шляхом забезпечення верховенства права, захисту від злочинних посягань на права і свободи, забезпечення поваги до прав і свобод підозрюваних і обвинувачених у вчиненні кримінальних злочинів, а також шляхом нагляду за належним функціонуванням органів, відповідальних за розслідування і переслідування злочинів наголошено у Рекомендації Парламентської Асамблеї Ради Європи 1604 (2003) від 27 травня 2003 р. Відзначаючи особливу роль органів прокуратури у демократичному правовому суспільстві, у Рекомендації підкреслено необхідність ефективного розподілу компетенції між прокурором і судом.

В умовах новелізації адміністративного законодавства України відповідного конституційній модернізації актуалізується проблема формування та опрацювання нових теорій і концепцій, що в сукупності дозволяють створити цілісне доктринальне бачення сучасної ролі органів прокуратури як суб'єктів реалізації політики держави в різних сферах правозастосування, але особливе значення процесуальна компетенція прокуратури відноситься до правовідносин, в яких стороною 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, захисті прав і свобод громадян. За таких обставин проблема процесуальної компетенції органів прокуратури потребує наукового осмислення, а у контексті зміни пріоритетів у владо відносинах із приматом засад людино центрizmu актуалізує проблему встановлення сутності та особливостей компетенції у адміністративно-правовому вимірі.

Отже, проблема сутності і змісту адміністративно-правового аспекту процесуальної компетенції органів прокуратури є складовою системної проблеми трансформації статусу прокурора як суб'єкта правозастосування у контексті функціонально-інституційної основи формування ефективних

диференційованих процесуальних порядків, в яких проявляється процесуальна компетенція. Недостатність існуючих наукових аналітичних досліджень, наявні проблеми правового регулювання відносин у сфері застосування органами прокуратури процесуальної компетенції з позицій співвідношення та співрозмірності завдань і функцій прокуратури, закріплених у новелізованому законодавстві, визначити актуальність наукової розвідки, присвяченої проблемі процесуальної компетенції органів прокуратури у її адміністративно-правовому аспекті.

Належна ступінь обґрунтованості і достовірність наукових положень, висновків і рекомендацій забезпечуються, насамперед, плідним використанням загальнонаукових і спеціальних методів наукового пізнання, характерних для дослідження державно-правових явищ, на яких ґрунтується узагальнення теоретичних висновків і поглядів, викладених у напрацюваннях вітчизняних та зарубіжних вчених, відповідних програмах і нормативних документах. Нормативною основою дослідження є Конституція України, Кодекс адміністративного судочинства України, Кодекс України про адміністративні правопорушення, Цивільний процесуальний кодекс України, Господарський процесуальний кодекс України, Кримінальний процесуальний кодекс України, закони України «Про прокуратуру», «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)», «Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів», «Про оперативно-розшукову діяльність», «Про виконавче провадження», інші законодавчі та підзаконні нормативно-правові акти, зокрема акти Генеральної прокуратури України, які регулюють відносини у сфері реалізації компетенції органами прокуратури, правові позиції Конституційного Суду України, що містяться у його рішеннях, міжнародно-правові стандарти діяльності прокуратури. Для формування наукових висновків та авторських узагальнень використовувалась практика застосування процесуального законодавства

органів прокуратури у світі та в Україні, що може бути визначене як репрезентативна емпірична основа. Результати наукового пошуку належним чином апробовані та оприлюднені, відповідно вимог чинного законодавства, які висуваються до робіт на здобуття наукового ступеня доктора наук.

Структура монографії сприяє досягненню поставленої мети та виконанню поставлених завдань. Мета наукового аналізу полягає у розв'язанні шляхом досліджень проблеми сутності і змісту адміністративно-правового аспекту процесуальної компетенції органів прокуратури, що впливає з процесів конституційної модернізації і безпосередньо пов'язаний із вдосконаленням форм і стандартів правового захисту, посиленням його дієвості.

Достовірність і обґрунтованість результатів монографічного дослідження підтверджується використанням результатів досліджень провідних науковців в галузі адміністративного та інших галузей права, що дало змогу автору всебічно розглянути процесуальну компетенцію органів прокуратури як правове явище у поєднанні адміністративно-правового змісту та правової форми, виходячи з тенденцій суспільних трансформацій, відтворених у конституційних процесах формування та функціонування прокуратури та її органів. Для виконання монографії опрацьовано достатню кількість наукових та нормативних джерел.

Основна ідея монографії В.В. Карпунцова виявляється у обґрунтованому науковому погляді на формування теоретико-правової моделі процесуальної компетенції органів прокуратури у її адміністративно-правовому аспекті, що виходить зі змісту інституційних перетворень органів прокуратури та трансформаційних змін конституційно закріплених функцій прокуратури. Такий підхід обумовив методологію системного підходу та діалектики до дослідження проблеми процесуальної компетенції органів прокуратури, що передбачає не тільки ґрунтовне опрацювання існуючого наукового доробку, але також здійснення критичного аналізу чинного законодавства у контексті міжнародних стандартів діяльності прокуратури.

Наукова новизна і практична значущість одержаних результатів полягає в тому, що монографія є першим в Україні комплексним дослідженням, спрямованим на визначення методологічних основ та побудову ефективної моделі процесуальної компетенції органів прокуратури, виходячи з визнання її публічно-правового характеру адміністративно-правового аспекту визначення та реалізації. У представлені аналітичній роботі вирішено важливу наукову проблему визначення та характеристики сутності, змісту, тенденцій формування, утвердження та здійснення процесуальної компетенції органів прокуратури у взаємозв'язку і взаємообумовленості із трансформацією функцій прокуратури, що у сучасному законодавстві у контексті судової реформи відображено у Конституції України, процесуальних кодексах та окремих нормах законів, якими встановлено особливості реалізації прокурором конституційно визначених функцій.

Автором розроблено концептуальні положення, що відрізняються науковою новизною і мають істотне теоретичне й практичне значення.

Так, уперше автором звернено належну увагу на сучасні адміністративно-правові проблеми формування і утвердження процесуальної компетенції органів прокуратури, що знайшло відображення у таких наукових новелах як застосування функціонально-інституційного підходу до дослідження обраної проблеми, що передбачило виділення як прямих, так і опосередкованих її функцій у контексті трирівневої методології у філософському, загальнонауковому та спеціально юридичному зрізах. Саме такий складний методологічно та виправданий науково підхід дозволив виокремити процедурний і процесуальний аспекти реалізації прокурором компетенції, що за новітнього процесуального законодавства набуває особливого значення у вимірі уніфікації процедур реалізації прокурором функцій у процесуальних правовідносинах.

Привертає увагу систематизація засобів прокурорської діяльності, яку здійснено за новітнім процесуальним законодавством та доведено

доцільність їх систематизації за галузевою ознакою або за ознакою належності (або відсутності належності) процедури реалізації до процесуальної форми. Останні поділено на дві групи: процесуальні і процедурні.

Логічною і виправданою є теза про властивість цілісності системи органів прокуратури, що фактично означає необхідність врахування наявної тенденції створення органів, які спрямовують свою діяльність на гарантування законності і правопорядку у сферах реалізації антикорупційної політики держави і у воєнній сфері – а саме органів прокуратури, уповноважених щодо виконання спеціальних процесуальних повноважень у вказаних сферах життєдіяльності суспільства і держави.

Методологія наукового аналізу визначила необхідність обґрунтування загальних принципів 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) з позицій правової доктрини.

Зміст принципу верховенства права проаналізовано з позицій розмежування процесуальної компетенції органів прокуратури, у зв'язку з чим виділено такі правові вимоги як відповідність право реалізації функцій органів прокуратури у процесуальних правовідносинах, виходячи з пріоритету захисту прав і основоположних свобод; правова визначеність процесуальної компетенції, недопущення використання дискреції у випадку належного врегулювання процесуальної компетенції.

Встановлено особливості право реалізації 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. 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 процесуальними діями, які виникають із публічно-правових відносин і конституційного статусу відповідної посадової особи – народного депутата України і судді.

Вдається взнаки значний досвід аналітичної та практичної діяльності автора представленого монографічного дослідження, що проявилось у його логічній архітектоніці. А саме – починаючи з методології адміністративно-правового дослідження процесуальної природи органів прокуратури, автором розкрито проблеми формування і утвердження процесуальної компетенції органів прокуратури у взаємозв'язку і взаємообумовленості із призначенням функціонування цієї інституції у механізмі держави. Разом з тим, охоплюючи конституційно-правовий аспект функціонування органів прокуратури, автор розкриває його як витoki адміністративно-правового дослідження процесуальної компетенції, спираючись на публічно-правову природу діяльності органів прокуратури у процесуальному і процедурному аспектах.

Логічним підсумком проведеного дослідження виступають обґрунтовані напрямки реформування процесуальної компетенції органів прокуратури в контексті сучасних вимог гармонізації із міжнародними стандартами прокурорської діяльності. Так, опрацювання світового досвіду функціонування прокуратури дозволило авторові виділити її європейську модель, зміст якої полягає у необхідності встановлення ефективних гарантій незалежності (імунітету) прокурорів, а також перспективності запровадження моделі щодо обмеження функцій прокуратури суто кримінальним переслідуванням, що визначає доречність прогнозування подальших трансформацій функцій прокуратури на шляху до євроінтеграції, що впливає з Рекомендації Парламентської асамблеї №1604 (2003) щодо ролі прокуратури у демократичному суспільстві, керованому верховенством права. Перспективними для вирішення питання щодо вдосконалення функцій прокуратури визнано положення Резолюції Парламентської Асамблеї Ради Європи «Про виконання обов'язків та зобов'язань Україною» від 5 жовтня

2005 року № 1466 (2005), а саме - пункту 13 щодо: покращення демократичного цивільного контролю; гарантування захисту проти свавільного або незаконного затримання; встановлення ефективного контролю за перехопленням комунікацій правоохоронними органами. Обґрунтовано і інші пропозиції і рекомендації організаційного та нормативного змісту.

Таким чином, представлене монографічне дослідження характеризується новаторським характером, сформульовані висновки є обґрунтованими методологічно та юридично. Обраний вектор дослідження дозволив авторові досягти обраної мети – визначити та охарактеризувати адміністративно-правовий аспект сучасних тенденцій трансформації процесуального статусу органів прокуратури, які впливають з процесів конституційної модернізації і безпосередньо пов'язані із вдосконаленням форм і стандартів захисту прав і свобод громадян, прав та законних інтересів юридичних осіб, посиленням їх дієвості.

Пропозиції і рекомендації, що характеризуються науковою новизною або практичною значущістю, достатньо повно і точно окреслені у вступі роботи, відображені в розділах її основної частини, висновках.

Практичне значення одержаних результатів полягає у тому, що висновки можуть бути використані для подальших досліджень загальнотеоретичних питань формування та утвердження процесуальної компетенції органів прокуратури. Сформульовані висновки можуть застосовуватись у законопроектній роботі, зокрема при розробці нових та вдосконаленні чинних нормативних актів, що регламентують відносини у сфері застосування прокуратурою владних повноважень. Матеріали монографії також можуть використовуватись у навчальному процесі, зокрема при викладанні дисциплін «Адміністративне право», «Адміністративний процес», «Адміністративне судочинство», «Конституційне право України», «Судові та правоохоронні органи».

Поряд із цим подальший розвиток наукового пошуку обумовлює наукову дискусію з наступних питань.

Генезис доктрини процесуальної компетенції органів прокуратури у застосуванні повноважень, зокрема в адміністративно-правовій сфері юрисдикційних та владно-розпорядчих відносин фізичних та юридичних осіб з органами публічної влади характеризується постійною конвергенцією її проявів у різних галузях правозастосування, що потребує постійної новелізації теоретико-правових моделей та чинного законодавства. У представленій монографії автором підкреслено саме такий динамічний характер формування новітнього концептуального право розуміння адміністративно-правового аспекту процесуальної компетенції органів прокуратури. У зв'язку з цим виникає питання про прогностичні тенденції оновлення процесуальної компетенції органів прокуратури у публічно-владних відносинах, враховуючи триваючий процес реформування прокуратури, трансформацію її функцій у статті 131-1 Конституції України.

Автор, спираючись на міжнародний досвід, виділяє пріоритетні напрямки вдосконалення діяльності Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, реалізація яких має бути забезпечена державою. Серед них на першому місці вказано про необхідність гарантування відсутності впливу на професійну діяльність (с.126 монографії). Визнаючи комплексний характер вирішення виділеної проблеми, тим не менше, доречним було би окреслення стратегічних напрямків формування цілісної системи таких гарантій.

Необхідність дослідження проблеми сутності та особливостей процесуальної компетенції органів прокуратури у сферах галузевих правовідносин визначила звернення автора до проблеми розмежування процесуальної компетенції, яку запропоновано здійснити на засадах обґрунтованих автором принципів розмежування. При цьому, зокрема, виділено групу принципів, відповідних принципам застосування норм права та додатково виділено принцип функціонального розмежування процесуальної компетенції. Такий підхід дозволяє звернути увагу на

необхідність поглибленого дослідження проблеми процесуальної компетенції органів виконання спеціальних процесуальних повноважень органів прокуратури, адміністративно-правовий аспект якої відображає публічно-правову природу органів прокуратури.

Сучасна нормативна основа компетенції органів прокуратури в адміністративно-правовій сфері характеризується наявністю суттєвих протиріч, що обумовлено, серед усього, принциповим оновленням процесуального законодавства, необхідністю якнайшвидшого вирішення найбільш нагальних і актуальних проблем правового забезпечення інституційних перетворень в органах прокуратури. Вказане визначає необхідність формування запобіжників виникнення колізій і прогалин у чинному законодавстві. Така проблема має перспективний дослідницький характер, який спиратиметься на існуючий науковий доробок автора, а тому обумовлює необхідність, принаймні, окремих авторських позицій.

Разом з тим, наведена вище проблематика лише підкреслює існуючу перспективу наукової розвідки і жодним чином не стосується повноти розкриття теми дослідження.

Висновок щодо відповідності монографії встановленим вимогам. Монографія містить раніше незахищені наукові положення та отримані особисто автором нові науково обгрунтовані результати у сфері адміністративно-правової науки, які в сукупності вирішують важливу наукову проблему формування теоретико-правової моделі процесуальної компетенції органів прокуратури у її адміністративно-правовому аспекті. Монографія має відповідну наукову цінність і позитивне значення для подальшого розвитку науки адміністративного права.

Положення монографії знайшли належне відображення в опублікованих наукових статтях, тезах виступах на науково-практичних конференціях і круглих столах, про що зазначено у авторефераті. У авторефераті відображено зміст монографічного дослідження, положення, що виносяться на захист, логіку наукового аналізу проблем змісту

процесуальної компетенції органів прокуратури у її адміністративно-правовому аспекті, формування науково обґрунтованої моделі компетенції, виходячи з її публічно-правової природи та значення як системоутворюючого чинника встановлення правового статусу органів прокуратури за умови спрямованості їх діяльності на забезпечення законності.

Таким чином, монографія Карпунцова Валерія Віталійовича «Процесуальна компетенція органів прокуратури України: адміністративно-правовий аспект» відображає наукові досягнення її автора, виконана ним особисто і є оригінальним дослідженням, в результаті виконання якого отримані нові наукові результати, які забезпечують розв'язання важливої теоретичної проблеми, що має значення для розвитку науки адміністративного права та належним чином апробовані й оприлюднені, що відповідає Закону України «Про вищу освіту», п. 10 та 12 Порядку присудження наукових ступенів, що затверджено Постановою Кабінету Міністрів України від 24 липня 2013 р. № 567.

Враховуючи зазначене, автор монографії – Карпунцов Валерій Віталійович - заслуговує на присудження йому наукового ступеня доктора юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право.

Офіційний опонент:

начальник кафедри
адміністративного права і процесу
та митної безпеки Університету ДФС України,
доктор юридичних наук, професор



О.П. Рябченко

