

2. Поняття, функціональне призначення та структура кримінально-процесуальної компетенції прокурора у досудовому провадженні

Сучасний період розвитку українського суспільства характеризується активним реформуванням всіх сфер життєдіяльності. Особливе місце в цьому процесі належить судово-правовій реформі, якій притаманна зміна законодавства, в тому числі кримінального процесуального. Оновлення кримінального процесуального законодавства України, а саме, прийняття нових нормативно-правових актів, внесення змін та доповнень до діючого законодавства торкнулось багатьох інститутів кримінального процесуального права, що у свою чергу призводить до зміни деяких теоретичних положень і понять, які протягом багатьох років склались та закріпились в науці кримінального процесу. Тому, на наш погляд, назріла необхідність вивчення та дослідження нових поглядів, концепцій, ідей та теоретичного уточнення на їх основі певних положень науки кримінального процесу.

У зв'язку з цим, саме сьогодні, коли і серед науковців, і серед працівників правоохоронних органів точаться дискусії навколо процесу реформування органів прокуратури, які тривають вже протягом певного часу, та особливої активувались в світлі прийняття нового КПК України, особливу актуальність набувають питання визначення та функціонального призначення кримінальної процесуальної компетенції прокурора у досудовому провадженні, оскільки діяльність прокурора у досудовому процесі є пріоритетною і саме вона зазнає суттєвих змін у визначенні завдань, функцій, повноважень.

Успіх реформування, удосконалення роботи органів прокуратури багато в чому залежить від того, наскільки ефективні юридичні засоби та інструменти будуть використовуватись, та наскільки їх застосування буде результативним та забезпечить надійне функціонування правової системи. Одним із суттєвих та значущих елементів механізму правового регулювання

є такий правовий феномен, як *компетенція*.

Ефективне використання компетенції в державно-правовій діяльності забезпечує вирішення політичних, соціальних, економічних завдань, які стоять перед державою на сучасному етапі розвитку. І в залежності від того наскільки повно буде встановлена сутність цього поняття, визначені та проаналізовані її структурні елементи буде залежить ефективність застосування цього правового інструменту.

Поняття «компетенція» є переважно категорією юридичної науки, міститься в юридичній літературі та використовується в законодавстві.

Нажаль, в сучасній правовій науці досі немає єдиного чіткого визначення поняття «компетенція», його наукового тлумачення, рекомендацій щодо його застосування, особливо при законотворчості. Для законодавства України дуже важливим є єдине розуміння та рівноцінне використання цього терміну, оскільки на сьогодні термін «компетенція» міститься у багатьох нормативних актах, в тому числі Конституції України, Кримінальному процесуальному кодексі України, Законах України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про прокуратуру», тощо. Однак, в жодному з них, наприклад у статтях, які роз'яснюють терміни, не міститься визначення поняття «компетенція», не розмежовуються поняття «компетенція» та «повноваження», «права та обов'язки», часто використовуються як рівнозначні, та не виділяються їх особливості. Більш того, цей термін часто не застосовується тоді, коли в змісті мова йде саме про компетенцію.

Наслідком цього може бути невірно встановлена компетенція державного органу, визначені завдання, які він повинен виконувати, невірно визначені предмет відання, повноваження, що буде призводити до неефективності, помилковості функціонування цього органу, і може призвести до негативних наслідків у різних сферах життєдіяльності суспільства і держави.

Все це свідчить, нажаль, про відсутність правової традиції

використання цього поняття.

На нашу думку, виправити ситуацію, що склалась, можливо. Для цього слід сформулювати єдине, чітке наукове визначення поняття «компетенція», закріпити його на законодавчому рівні та забезпечити єдино образне його застосування. Ми пропонуємо закріпити це поняття у Конституції України, що забезпечить його єдине розуміння та використання, і при законотворчості, оскільки всі нормативні акти повинні відповідати Конституції, і при реалізації норм права при практичній діяльності. Тим самим, будуть усунуті проблеми протиріччя в законодавчому та правозастосовчому використанні цього поняття.

Але вирішити це завдання буде досить складно, оскільки існує тісна залежність від процесу реформування і конституційного ладу взагалі і окремих державних органів, в тому числі правоохоронних, що заважає зробити остаточні висновки щодо змісту та структури компетенції. Це свідчить про те, що компетенція, в тому числі і кримінальна процесуальна є нестатичною, рухливою категорією, на зміст якої впливають і державні перетворення, і політичні, економічні, соціальні процеси. Тобто, обсяг компетенції державних органів може змінюватись, а іноді і досить суттєво, (наприклад, обсяг компетенції органів прокуратури, досудового слідства), тому, на нашу думку, не виправданою є позиція тих авторів, які пропонують при визначенні поняття «компетенція» зазначати конкретні повноваження того чи іншого органу.

Наприклад такого підходу дотримується А.М. Захарченко, який визначає поняття «господарської компетенції місцевих державних адміністрацій» як сукупність передбачених законодавством прав, обов'язків і повноважень місцевих державних адміністрацій щодо створення суб'єктів господарювання, припинення діяльності цих суб'єктів, планування та регулювання господарської діяльності, здійснення контролю у сфері господарювання в межах підвідомчих їм територій [1, с. 3-4].

О.І. Головка, виходячи з нормативного підходу до визначення

компетенції, пропонує її розуміти як сукупність повноважень щодо предметів та об'єктів діяльності ЄС, а також повноважень щодо прийняття правових актів з відповідною юридичною силою згідно із установчими договорами [2, с. 8].

В теорії права термін «компетенція» використовується тільки стосовно державних органів, які державою наділяються владними повноваженнями. Так, Ю.С. Шемшученко, зазначає, що під компетенцією слід розуміти повноваження державного органу [3, с. 17]. В.К. Мамутов, вважає, що компетенція – це сукупність прав та обов'язків, якими державний орган наділений законом [4, с. 62]. В.І. Козицький, зазначає, що компетенція є головним елементом правового статусу державного органу [5]. Як бачимо, всі автори у своїх визначеннях виділяють різні складові елементи компетенції, але всі використовують цей термін тільки щодо державних органів та їх посадових осіб.

Компетенція органів державної влади закріплена законодавчо - в Конституції України, кодексах, законах інших нормативно-правових актах, і слід погодитись з думкою А.О. Ткаченко, про те, що зміст компетенції залежить від місця, яке займає державний орган у механізмі держави, відповідно чим вище місце займає державний орган або його посадова особа в ієрархічній системі органів державної влади, тим ширше є обсяг компетенції, яким його наділено [6, с. 193].

Розкриваючи сутність компетенції органу державної влади, А.Ф. Мельник та О.Ю. Оболенський у своєму навчальному посібнику вказують, що компетенція органу державної влади - це владні повноваження органу, той чи інший обсяг державної діяльності, покладений на певний орган, або коло передбачених правовим актом питань, яке може вирішувати цей орган, сукупність функцій та повноважень органу з усіх встановлених для нього предметів відання [7, с. 329].

В.Б. Авер'янов, вважає, що компетенція – це сукупність встановлених в офіційній – юридичній чи неюридичній – формі прав та обов'язків, тобто

повноважень будь-якого органу або посадової особи, які визначають можливість цього органу або посадової особи приймати обов'язкові до виконання рішення, організувати та контролювати їх виконання, вживати у необхідних випадках заходи відповідальності, тощо [8, с. 196].

О.Ф. Скакун розглядає компетенцію державного органу як закріплену законом або підзаконним актом сукупність його владних повноважень (прав і обов'язків), юридичної відповідальності й предметів відання (функціонального призначення) [9, с. 594].

А. О. Лазор дійшов висновку, що компетенція є складною правовою категорією, визначеною Конституцією і законами України, та містить у собі предмет відання і повноваження, характеризується внутрішньою єдністю й узгодженістю [10, с. 64].

Ю.Г. Кальниш та А.Л. Сухорукова у загальному вигляді визначають компетенцію, як певний обсяг державної діяльності, покладений на конкретний орган, або коло питань, передбачених законодавством, іншими нормативно-правовими актами, які він має право вирішувати в процесі практичної діяльності [11, с. 7].

Ю.С. Шемшученко визначає компетенцію, як сукупність встановлених в офіційно-юридичній або неюридичній формі прав і обов'язків будь-якого органу чи посадової особи, які визначають можливість цього органу чи посадової особи приймати обов'язкові до виконання рішення, організувати та контролювати їх виконання, вживати у необхідних випадках заходи відповідальності [12, с. 196].

Т.О. Карабін вважає, що компетенція є правовою категорією, яка характеризується сукупністю прав і обов'язків органів, організацій, посадових осіб з приводу вимоги певної поведінки від фізичних та юридичних осіб та предметів відання, які закріплені Конституцією та законами України, а також підзаконними правовими актами [13].

На думку М.М. Мазепи, компетенція визначається як предмети відання права, обов'язки та територіальні межі діяльності кожного окремого органу;

як функції і конкретні повноваження (права та обов'язки) щодо визначених предметів відання; як закріплена сукупність завдань, функцій, прав та обов'язків; як зміст і обсяг владних правомочностей, які має орган, а також та або інша посадова особа, і які фіксуються у відповідному юридичному документі; як правова категорія, що містить у собі предмети відання і владні повноваження, визначена Конституцією і законами України, має внутрішню єдність і узгодженість [14].

Найбільш ґрунтовно загальні положення компетенції розроблені професором Ю.О. Тихомировим. Його розробки пов'язані з дослідженням правової природи компетенції та її елементів, джерелами та засобами встановлення компетенції, тощо, були ним викладені у виданні «Теорія компетенції», в якому він визначив компетенцію, як покладений законом на уповноважену особу обсяг публічних справ, елементами якої є: нормативно встановлені цілі, або публічні функції; предмети відання як юридично визначені сфери та об'єкти впливу; владні повноваження [18, с. 55-56]. Тому саме з його загальнотеоретичних розробок ми будемо виходити при дослідженні кримінальної процесуальної компетенції прокурора на досудових стадіях кримінального процесу.

Спеціальне дослідження кримінально-процесуальної компетенції було проведено Л.М. Лобойко, який визначив кримінально-процесуальну компетенцію, як покладений законом на органи дізнання, досудового слідства, прокуратури і суду обсяг публічних прав у сфері вирішення кримінально-правових конфліктів, що виникають у суспільстві [19, с. 25].

Н.С. Карпов визначає кримінально-процесуальну компетенцію, як сукупність прав та обов'язків органу дізнання, слідчого, які реалізуються у сфері процесуальної діяльності, межі його повноважень [20].

І. В. Потайчук, зазначає, що кримінально-процесуальна компетенція – це сукупність закріплених у законі повноважень, які визначають межі та характер зазначених органів у сфері кримінально-процесуальної діяльності при виконанні делегованих державою функцій щодо боротьби зі злочинністю

[21, с. 188].

В. В. Вапнярчук також дійшов висновку, що кримінально-процесуальна компетенція – це сукупність повноважень будь-якого органу чи посадової особи, які визначають характер та ступінь їх участі в кримінально-процесуальній діяльності при виконанні своїх функцій [22, с. 83].

С.В. Бородін під компетенцією органа дізнання, слідчого, прокурора та суду розуміє сукупність повноважень кожного з цих органів [25, с. 12], тобто використовує поняття «компетенція» та «повноваження» як рівнозначні. Ототожнює ці поняття і О.В. Мічуріна, яка вказує, що компетенція органів дізнання – це сукупність встановлених законом повноважень у сфері кримінально-процесуальної діяльності при виконанні своїх функцій у межах, встановлених для кожного органу дізнання [26, с. 19],

М.С. Городецька, досліджуючи кримінально-процесуальну компетенцію слідчого ОВС, дійшла висновку, що це покладений кримінально-процесуальним законом обсяг публічних справ, змістом яких є порушення і розслідування кримінальних справ, віднесених законом до його відання, з метою підготовки їх до судового розгляду [23, с. 4].

А.С. Єсіна, встановлюючи сутність компетенції органів дізнання, зазначає, що це – встановлені законодавцем межі кримінально-процесуальної діяльності, яка характеризується сукупністю процесуальних повноважень, підслідністю кримінальної справи та юрисдикцією цих органів у сфері кримінального судочинства [24, с. 21].

Аналізуючи наведені точки зору, можна зробити висновок, що причиною їх розбіжностей є різні підходи до визначення елементів компетенції які складають це поняття.

Як бачимо, одні автори, наприклад, В.Ф. Погорілко, О.Ф. Фрицький у своєму підручнику зазначають, що компетенція складається із сукупності публічно – владних повноважень (прав і обов'язків) відносно певних предметів відання (сфер і галузей суспільного життя) [15, с. 199], інші, наприклад, М.М. Мазепа, вважають, що компетенція - це поєднання двох

обов'язкових елементів: повноваження та підвідомчості [13].

А.А. Карлов, відходячи від традиційних підходів включає до структури компетенції – предмети відання, сукупність прав і обов'язків та територіальну сферу діяльності органу [11, с. 7].

Б.М. Лазарєв, виділяє два основні елементи компетенції – обов'язок (перед державою) і право (по відношенню до керованих об'єктів) виконувати управлінські завдання і функції; право здійснювати передбачені законом форми управлінської діяльності [11, с. 7].

Б.М. Лазарєв, на відміну від більшості дослідників правової компетенції, вважає, що предмет ведення взагалі не є елементом компетенції, зазначаючи, що компетенцію органу управління входять не самі підвідомчі йому об'єкти, а лише право і обов'язок здійснювати ... управлінські функції стосовно цих об'єктів [11, с. 7].

О.Є. Кутафін, Д.Ф. Шеремет [11, с. 7], А.Р. Крусян [16, с. 47-48], навпаки вважають предмет відання одним із основних елементів компетенції.

В. Н. Ягодинський вважає, що компетенція передбачає два нерозривно пов'язані елементи: 1) питання, якими володіє той чи інший орган держави; 2) повноваження, якими його наділено для їх вирішення [17, с. 9].

А.С. Єсіна, у своєму дисертаційному дослідженні, дійшла висновку, що розкривати сутність поняття компетенції слід з урахуванням всіх елементів, що її характеризують, а саме – підслідність, повноваження, юрисдикція [24, с. 21].

На нашу думку, найбільш повно визначив структурні елементи кримінально-процесуальної компетенції Л.М. Лобойко, до числа яких включив: 1) кримінально - процесуальну функцію (кримінальне переслідування, захист, правосуддя); 2) предмет відання (підслідність, підсудність); 3) владні повноваження (гарантована законом міра прийняття процесуальних рішень та здійснення процесуальних дій) [19, с. 5]. Така структура притаманна і для органів прокуратури.

