

Список літератури: 1. Словарь иностранных слов / Сост. И.М. Сулова. М., 1987. 2. Глумачний словник української мови / Укладачі Ковальова Т.В., Коврига Л.П. Харків, 2005. 3. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / За заг. ред. В.Б.Авер'янова. К., 2003. 4. Адміністративне право України: Підручник для юрид. вузів і фак. / За ред. Ю.П. Битяка. Харків, 2000. 5. Колпаков В.К., Кузьменко О.В. Адміністративне право України: Підручник. К., 2003. 6. Коваль Л. Адміністративне право України. Курс лекцій (Загальна частина). К., 1994. 7. Лазарев Б.М. Компетенція органів управління: Правовые проблемы оформления и реализации. 1972. 8. Про основи національної безпеки України: Закон України від 19 червня 2003 р. // Відомості Верховної Ради України. 2003. № 39. Ст.351.

Надійшла до редакції 30.06.06

І. В. Назаров

ПРОКУРАТУРА УКРАЇНИ НА ШЛЯХУ ДО ЄВРОПЕЙСЬКИХ СТАНДАРТІВ

Україна приєдналась до Ради Європи 9 листопада 1995 р. При вступі до цієї організації наша країна зобов'язалась дотримуватись своїх загальних обов'язків згідно зі Статутом Ради Європи – плуралістичної демократії, верховенства права та захисту прав людини і основних свобод усіх осіб, що перебувають під її юрисдикцією. Також Україна погодилась виконати протягом одного року з моменту вступу ряд спеціальних зобов'язань, перелічених у Висновку Парламентської Асамблеї № 190 (1995), у тому числі змінити роль та функції прокуратури (щодо здійснення загального нагляду за додержанням законності) шляхом перетворення цього інституту в орган, який відповідатиме європейським стандартам. Проте Рада Європи висловлює все більшу стурбованість невиконанням Україною своїх зобов'язань.

Питанню статусу прокуратури, її функціям та місцю у системі державної влади присвятили свої праці такі вчені, як Ю. М. Грошевий, В. В. Долежан, В. С. Зеленецький, П. М. Каркач, М. В. Косята, О. Р. Михайленко, М. І. Мичко, М. В. Руденко та ін.

Але при цьому практично відсутні публікації відносно сутності вимог Ради Європи до прокуратури України. У межах цієї роботи зроблені кроки для відповіді на питання – якою повинна бути прокуратура, що відповідає європейським стандартам? У результаті узагальнені вимоги європейської співдружності до інституту прокуратури порівнюються з положеннями і тенденціями у вітчизняному законодавстві, вказуються напрямки подальшої роботи у цій сфері.

Правове становище прокуратури визначається в Україні, у першу чергу, Основним законом. Так, відповідно до ст.121 Конституції України прокуратура України становить єдину систему, на яку покладаються:

1) підтримання державного обвинувачення в суді; 2) представництво інтересів громадянина або держави в суді у випадках, визначених законом; 3) нагляд за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досу-

дове слідство; 4) 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.

З 1 січня 2006 р. набув чинності Закон України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 р., яким передбачено конституційне закріплення за прокуратурою функції нагляду за додержанням прав і свобод людини і громадянина, додержання законів з цих питань органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами (п.5 ст.121 Конституції України).

Також, відповідно до перехідних положень Конституції України 1996 р. прокуратура продовжує виконувати функцію нагляду за додержанням і застосуванням законів та функцію попереднього слідства – до введення у дію законів, що регулюють діяльність державних органів щодо контролю за додержанням законів, та до сформування системи досудового слідства і введення у дію законів, що регулюватимуть її функціонування.

У межах продовження конституційно-правової реформи у законопроектах про внесення змін до Конституції України пропонується: (а) визначити прокуратуру як незалежний орган судової влади; (б) змінити функцію досудового слідства на функцію кримінального переслідування; (в) виключити функцію «загального нагляду»; (г) об'єднати функції, передбачені п.п. 2, 5 ст.121 Конституції України та викласти їх як захист державних і суспільних інтересів, прав людини та громадянина, а також представництво їхніх інтересів в суді у випадках, визначених законом.

Як варіант реформування Генеральної прокуратури України, а отже, і прокуратури в цілому, розглядається також можливість підпорядкувати прокуратуру Міністерству юстиції [1, с.2].

Ті зміни Конституції України, що вже вступили у законну силу, викликали глибоку стурбованість ПАРС, у тому числі – розширення повноважень Генерального прокурора [2] (саме так було розцінено Радою Європи введення у ст.121 Конституції України нової функції прокуратури). У висновку Венеціанської Комісії щодо законів про зміни до Конституції України зазначено, що це є кроком назад від історичних традицій прокуратури країн, що керуються принципом верховенства права [3].

Не всі представники юридичної науки поділяють вимоги Ради Європи про необхідність реформування прокуратури України й приведення її у відповідність до європейських стандартів. Найчастіше викликають заперечення пропозиції ліквідувати досудове слідство та «загальний нагляд» (а тепер – нагляд за додержанням прав і свобод людини і громадянина, додержанням законів з цих питань органами виконавчої влади, органами місцевого самовря-

дування, їх посадовими і службовими особами) як функції прокуратури. Зокрема, звучать висловлення, що стандартів Ради Європи стосовно організації та функціонування органів прокуратури взагалі не існує; вимоги Ради Європи спрямовані лише на забезпечення високих стандартів захисту прав і свобод людини і громадянина, а які органи виконуватимуть дане завдання – це зовсім інше питання [4, с.88]. На думку О.Р. Михайленка, функції «загального нагляду» та попереднього слідства є надбанням вітчизняної історії і як спеціальна цінність мають залишатися у системі функцій прокуратури з можливим реформуванням [5, с.35–36]. І.Петрухін же вважає, що прокуратура із функцією загального нагляду – це рудимент Середньовіччя, що ожив у країнах з тоталітарним режимом (у минулому – СРСР) для всеосяжного контролю за державними інститутами, суспільством, оскільки потреба в загальному нагляді існувала у періоди, коли центральна влада прагнула до зміцнення своїх позицій у боротьбі із сепаратизмом [6, с.48].

Слід погодитися, що забезпечити гармонізацію (приведення до єдиних стандартів у всіх країнах Європи) статусу та методів діяльності державних органів, що ведуть боротьбу із злочинністю, досить складно через те, що коріння існуючої концепції органів влади, які відповідають за кримінальне переслідування, лежить у різних системах, що діють на різних засадах [7, с.70]. Дослідники виділяють чотири моделі органів прокуратури, виходячи з того місця, яке посідає прокуратура у системі державної влади країни:

а) прокуратура, що входить до складу міністерства юстиції (при цьому може діяти при судах, а судді й прокурори мати однаковий статус – «магістратів»);

б) прокуратура повністю включена до складу судової гілки влади з певною адміністративною автономією;

в) незалежна прокуратура, що не входить у жодну з гілок державної влади, підзвітна парламенту та (або) президентові країни;

г) коли прокуратура або її аналог відсутня взагалі [8, с.5–6].

Європейська модель прокуратури – це обмеження функцій прокурорів переважно кримінальним переслідуванням від імені держави. Це вказується і у Рекомендації Парламентської Асамблеї № 1604 (2003) щодо ролі прокуратури у демократичному суспільстві, керованому верховенством права, в якій формулюються загальні вимоги до прокурорів країн-членів Ради Європи. При цьому звертається увага на наступні моменти:

а) будь-яка роль прокурорів у загальному захисті прав людини не може використовуватись як стримувальний засіб осіб, які шукають захисту своїх прав у держави;

б) при наділенні прокурорів додатковими функціями необхідно забезпечити повну незалежність прокуратури від втручання у її діяльність будь-якої гілки влади на рівні окремих випадків;

в) повноваження і обов'язки прокурорів повинні обмежуватися переслідуванням кримінальних діянь і загальною роллю по захисту публічних інтересів через систему кримінального правосуддя зі створенням окремих, належним чином виділених й ефективних органів для виконання будь-якої іншої функції [9].

Слід зазначити, що ця Рекомендація стосується не тільки України, а й усіх країн, що є членами Європейського Союзу та входять до складу Ради Європи. Органи прокуратури країн Європи відрізняються як повноваженнями, так і місцем у системі державної влади. Тому зараз вони також працюють над реформуванням прокурорських систем, щоб досягти певного рівня узгодженості між кримінальними судовими системами держав-учасників (таким чином забезпечити їх ефективність) при повазі та визнанні особливостей державних звичаїв та традицій.

Рекомендація R (2000) 19 Комітету міністрів Ради Європи щодо ролі прокуратури у системі кримінального судочинства констатує існування різних систем кримінального судочинства у держав-членів, що обумовлює різний обсяг функцій та завдань, які покладаються на прокуратуру [10]. Але це не є перешкодою для визначення і визнання основних демократичних принципів, відповідно до яких повинна працювати прокуратура. Виокремлюються дві основні системи правової Європи щодо визначення місця прокуратури: (а) коли прокурор цілком незалежний від парламенту та уряду, (б) коли він підпорядковується одному або іншому з цих органів, хоча і має право на певні самостійні дії. Не зважаючи на це, європейські фахівці продовжують працювати над розробкою та впровадженням необхідних для досягнення балансу елементів у будь-якій системі, уникаючи крайнощів в інших напрямках. По-перше, прокурори повинні бути незалежні при виконанні своїх посадових обов'язків. По-друге, мають бути встановлені чіткі норми, які б передбачали дисциплінарну, адміністративну, цивільну або кримінальну відповідальність прокурорів за їх особисті проступки. Крім того, прокурори не повинні втручатися у компетенцію органів законодавчої і виконавчої влади. Взаємодія ж із судовою гілкою влади повинна відрізнитися взаємоповагою, об'єктивністю і дотриманням процесуальних вимог.

Насправді європейську спільноту турбує не наявність у прокуратури України функцій, не притаманних демократичним країнам, а ті повноваження, якими наділені органи прокуратури для реалізації своїх функцій, та випадки зловживання ними. Аналізуючи ситуацію в Україні, міжнародні експерти однією з найбільших проблем правоохоронних органів до останнього часу називали їх заполітизованість, виконання незаконних наказів, політична заангажованість найвищих посадовців, віддання переваги приватним або корпоративним інтересам над державними тощо [11].

Рада Європи не вимагає від України об'єднання прокуратури з виконавчою гілкою влади. Навпаки, на думку її експертів, модель прокуратури, яка незалежна від виконавчої гілки влади (уряду), є більш поширеним вирішенням, ніж об'єднання функцій Генерального прокурора та Міністра юстиції, тому це правильний напрямок для демократичної країни. При застосуванні моделі кримінального переслідування, яке відокремлене від виконавчої влади, гарантії незалежності прокуратури є обов'язковими. Але експерти Ради Європи підкреслюють, що лише відокремлення прокуратури від виконавчої влади не є достатньою гарантією створення дієвого, ефективного органу прокуратури, співвідносного із завданнями правової держави [12].

Майже у всіх резолюціях та рекомендаціях Парламентської Асамблеї Ради Європи «Про виконання Україною своїх зобов'язань» вказується на необхідність виконання Україною свого зобов'язання реформувати прокуратуру (а їх вже більше десятка). Основні вимоги до України, це – змінити роль та функції цієї інституції, оскільки прокуратура у демократичній державі не уповноважена виконувати загальний нагляд за додержанням прав людини іншими державними органами та посадовими особами. Таке положення порушує принцип розподілу влади, прокурору надається дуже багато прерогатив, які дозволяють йому вживати запобіжні заходи, не пов'язані з конкретним провадженням. На погляд ПАРЄ, цю функцію слід поступово передати судовій владі (адміністративним судам) та інституції уповноваженого з прав людини. Також експерти Ради Європи вважають, що поєднання функції досудового слідства, кримінального переслідування від імені держави і нагляду за іншими слідчими органами створює внутрішній конфлікт інтересів. Тому нова Концепція реформи прокуратури повинна врахувати ці недоліки.

Урахування зарубіжного досвіду функціонування органів прокуратури в інших країнах при приєднанні до загальноприйнятих європейських цінностей повинно дати вагомий результат й забезпечити становлення конституціоналізму в Україні. Але, поряд з цим при визначенні становища прокуратури України у системі державного механізму та шляхів її реформування слід враховувати національні, історичні особливості правової системи нашої держави. На наш погляд, питання визначення місця прокуратури у системі державного апарату повинно вирішуватися більш детальним нормативним визначенням не тільки статусу прокуратури в цілому, але й змінами статусу прокурорів (наближенням його до статусу суддів), порядку підготовки кадрів до органів прокуратури, повноважень та чітким визначенням основних напрямків діяльності прокуратури. Тільки у такому випадку реформування

прокуратури України буде сприяти розвитку процесу по відтворенню демократичної спрямованості Конституції України.

Якщо ми зможемо переконати у першу чергу себе, а також експертів Європи, що вітчизняна прокуратура не зловживає обсягом повноважень, якими вона наділена, що ці повноваження не створюють умов для порушення прав громадян і господарюючих суб'єктів, – тоді можна й далі вести дискусію з Радою Європи. У протилежному випадку необхідно проводити серйозну реформу, що повинна полягати не тільки у перейменуванні функцій. Цілоком справедливо Асамблея зауважила, що Україна добровільно взяла на себе зобов'язання, що випливають з її членства відповідно до Статуту Ради Європи. Тому безпідставно буде розглядати діяльність Ради Європи, а саме процедуру моніторингу Асамблеї, візити співдоповідачів Моніторингового комітету та інше як «втручання у внутрішні справи України» [2].

Список літератури: 1. Туртовский О. Генпрокуратура просится в суд: Главный надзиратель заблудился в ветвях власти // Деловая столица. 2006. 17 апр. 2. Резолюція Парламентської Асамблеї Ради Європи «Політична криза в Україні» від 29.01.2004 р. за № 1364 (2004) // http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=994_610 3. Висновок Європейської комісії за демократію через право «Щодо трьох проектів законів про внесення змін до Конституції України» від 08.12.2003 р. за № 230/2002 // <http://www.uap.org.ua/ua/actions/point-of-view/eroupe-commission-for-democracy-and-rights-1/index.html> 4. Сухонос В., Звірко О. Щодо концепції реформування прокуратури України // Право України. 2004. № 1. 5. Михайленко О.Р. Проблеми функцій у системі органів прокуратури України // Вісник Академії прокуратури України. 2006. № 1. 6. Петрухин И. Исторический очерк деятельности прокуратуры // Отечественные записки. 2002. № 4–5. 7. Трагнюк Р. Щодо функцій прокурора на досудовому слідстві // Юридичний журнал. 2006. № 6. 8. Додонов В.Н., Крутских В.Е. Прокуратура в России и за рубежом. Сравнительное исследование / Под. ред. к.ю.н. С.И. Герасимова. М., 2001. 9. Рекомендація Парламентської Асамблеї Ради Європи «Щодо ролі прокуратури у демократичному суспільстві, керованому верховенством права» № 1604 (2003) // <http://www.uap.org.ua/ua/actions/point-of-view/recommendation-1604-2003/index.html> 10. Рекомендація Комітету Міністрів Ради Європи «Роль прокуратури в системі кримінального судочинства» від 06.10.2000 р. № Rec (2000) 19 // <http://www.uap.org.ua/ua/actions/point-of-view/prosecutors-part-in-the-system-of-criminal-trials/index.html> 11. Рекомендація Парламентської Асамблеї Ради Європи «Про виконання обов'язків та зобов'язань Україною» за № 1722 (2005) (пояснювальний меморандум співдоповідачок) // http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=994_612 12. Висновок Європейської комісії за демократію через право (Венеціанська комісія) «Коментарі до проекту Закону України «Про прокуратуру» від 03.06.2004 р. за № 292/2004 // <http://www.uap.org.ua/ua/actions/point-of-view/laws-comments-by-suhozkojyi/index.html>

Надійшла до редакції 31.08.06

А. М. Захарченко

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ПИТАННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ ГОСПОДАРСЬКОЇ КОМПЕТЕНЦІЇ МІСЦЕВИХ ДЕРЖАВНИХ АДМІНІСТРАЦІЙ

Прискорення розвитку територіальних господарських систем на основі повнішого використання їх потенціалу вимагає участі місцевих державних адміністрацій у сфері господарювання. У