

определения отношений по упорядочению деятельности внутри системы Конституционного Суда Украины. Доказано, что функции управления в сфере деятельности Конституционного Суда Украины разделяются на общие и вспомогательные. Общие функции: организация, планирование, координация, контроль. Вспомогательные функции: кадровое обеспечение и иные виды обеспечивающей деятельности (материально-техническое, финансовое, делопроизводство, архивное дело, библиотека и так далее).

Ключевые слова: кадровое обеспечение, Конституционный Суд Украины, государственное (административное) управление, общие функции, вспомогательные функции.

Summary

Chernushenko D. A. Cadre providing place in system of kinds of activity connected with Constitutional Court of Ukraine activity providing. — Article.

The article is devoted to defining of cadre providing place in system of kinds of activity connected with Constitutional Court of Ukraine activity providing. Reasonability of using of category «state (administrative) management» for defining relationships related to streamlining of activity inside Constitutional Court of Ukraine system is grounded. There proved that management functions in sphere of Constitutional Court activity are divided on common and auxiliary. Common are: organization, planning, coordination, control. Auxiliary are: cadre providing and other providing activity (maintenance, finance, office work, archive, library etc).

Keywords: cadre providing, Constitutional Court of Ukraine, state (administrative) management, common functions, auxiliary functions.

УДК 347.963(477)001.73

В. Є. Загородній

РЕФОРМУВАННЯ ПРОКУРАТУРИ УКРАЇНИ В УМОВАХ ГЛОБАЛІЗАЦІЇ: ОСНОВНІ ПРИНЦИПИ ФУНКЦІОНУВАННЯ

Правові традиції у сучасному вимірі характеризують два різні підходи до формування юридичних систем. Основу демократичних європейських правових моделей становить трикутник «суд — адвокатура — прокуратура», на помітній відстані від якого розміщуються поліцейські та інші служби підтримання правопорядку. У свою чергу, основу пострадянської моделі становить лінія майже рівновеликих правоохоронних органів, включно з прокуратурою. Природа прокуратури обумовлена основами організації правосуддя, якими передбачаються незалежний і неупереджений статус суду, змагальна процедура встановлення істини в суді та рівність сторін спору. Виходячи з цих постулатів, прокуратура є професійною організацією, що створюється для процесуального представлення публічних інтересів у суді на засадах процесуальної рівності та змагальності. У цьому розумінні прокуратура не є носієм судової влади. Вона й адвокатура становлять парну конструкцію інституцій, без яких неможливо на належному рівні забезпечити правосуддя в нинішньому ускладненому юридичному житті. Таким чином, прокуратура, як і адвокатура, є органом системи правосуддя, обов'язковим елементом забезпечення якісного вирішення правових спорів у суспільстві.

Доцільно звернути увагу на те, що перед своїм занепадом радянська правова думка породила міф про невизначеність правової природи прокуратури, що провокує дискусії про окрему прокурорську владу та про її місце в системі державної влади. До речі, цю дискусію уже в нинішніх умовах державної незалежності з успіхом підхопили й сучасні українські юристи радянської традиції, які час від часу пропонують до неї повертатися. Насправді ж дискусія про окрему прокурорську владу має той самий сенс, що й дискусія про окрему адвокатську владу.

В умовах глобалізації сучасна правова наука наголошує на впливу ролі норм міжнародного права на національне право. Ідеї інтеграції завойовують прихильників незалежно від соціальних і культурних відмінностей. Водночас загальносвітові та регіональні інтеграційні процеси зумовлюють тісну взаємодію й взаємопроникнення національних і міжнародних норм права.

Для розв'язання поставлених завдань слід розмежовувати поняття «інтернаціоналізація» і «глобалізація». Глобалізація може бути підвидом інтернаціоналізації, у той час як інтернаціоналізація відрізняється від першої двома ознаками. По-перше, інтернаціоналізація може виникнути на регіональному або двосторонньому рівні, у той час як глобалізація має місце на загальному, наднаціональному рівні, рівні всього світового співтовариства. По-друге, інтернаціоналізація може відбуватися між державою і міжнародною урядовою або міжнародною неурядовою організацією з питань регіональної співпраці, не охоплюючи ширших меж, хоча діяльність подібних організацій може стосуватися питань глобального масштабу [1].

Останнім часом ця взаємодія поступово перейшла в практичну площину у зв'язку з появою відповідних законопроектів.

В Україні відбувається активний процес реформування прокуратури. Дискусія щодо подальших реформаторських кроків у цьому напрямі тривають упродовж всього періоду незалежності України, перетворившись в один безперервний процес. Активну участь в ньому беруть структури Ради Європи, передусім Комісія «За демократію через право» (Венеціанська комісія). Свою точку зору з цього приводу висловили численні учені-юристи, практичні працівники прокуратури.

Йдеться передусім про правовий статус прокуратури як системи державних органів.

Поняття правового статусу можна використовувати у ширшому значенні, враховуючи те, що повноваження цих органів залежать від функцій прокуратури, тобто від напрямів її правоохоронної діяльності. Функції, на відміну від повноважень, є більш сталими елементами правового статусу прокуратури, тим більше якщо їх перелік визначено в Основному Законі. Що ж стосується повноважень, то їх можна встановлювати і переглядати в ординарних законах, у даному разі — в Законі України «Про прокуратуру».

Отже, правовий статус прокуратури дістає і діставатиме відображення саме у Конституції України. При цьому винятково принциповий характер має вирішення питання: чи залишити у недоторканності перелік функцій, що міс-

тяться у чинній Конституції, чи переглянути його. Ніхто не ставить питання про розширення цього переліку, а суперечки точаться здебільшого з приводу пропозицій урізати зазначений перелік шляхом позбавлення прокуратури права здійснення нагляду за додержанням прав і свобод людини і громадянина та за додержанням законів з цих питань органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування (п. 5 ст. 121) та нагляду за додержанням і застосуванням законів (п. 9 перехідних положень Конституції України).

Не є секретом, що на такому радикальному кроці наполягають передусім структури та експерти Ради Європи [2, 3]. Натомість переважна більшість науковців і практичних працівників органів прокуратури вважають такий крок згубним для справи забезпечення правопорядку в Україні [4, 5, 6].

Слід зауважити, що не лише прокуратура, а й усі органи, що здійснюють функції державної та самоврядної влади, тією чи іншою мірою зобов'язані здійснювати захист прав і свобод. Що ж стосується прокуратури, то такий захист здійснюється при реалізації усіх її конституційних функцій. Здійснення ж функцій, передбаченої п. 5 ст. 121 Конституції України, має своїм завданням передусім захист прав і свобод від сваволі органів виконавчої влади й місцевого самоврядування та їх представників, діяльність яких у сучасних умовах аж ніяк не є зразком законослухняності. А порушення людських прав з їхнього боку набуло нечуваного поширення. Чи не з цієї причини прокуратура, наприклад, змушена в масовому порядку опротестовувати рішення органів влади із земельних питань, притягуючи урядовців до різних видів юридичної відповідальності, і не лише за це. Захист прокуратурою прав і свобод при здійсненні представництва у суді поєднується з використанням наглядових заходів реагування.

Принципи права — це такі відправні ідеї й положення, які виражають найважливіші закономірності і підвалини даного типу держави і права, є однопорядковими із сутністю права і становлять його головні риси, відрізняються універсальністю, вищою імперативністю і загальною значимістю, відповідають об'єктивній необхідності побудови і зміцнення певного суспільного ладу [7].

Безумовно, принципи права — це неоднозначне явище, до дослідження якого можна підходити з різних боків. П. М. Рабінович, О. В. Смирнов, О. Ф. Скакун зазначають, що принципи — це категорія об'єктивна [8], С. С. Алексеев, О. А. Лукашева, Р. З. Лівшиц, В. І. Нікітінський вважають, що принципи є сферою правосвідомості, правової ідеології і науки [9], В. І. Прокопенко визначає принципи як основні суб'єктивні права й обов'язки [10].

Протиріччя у визначенні поняття принципів права намагався усунути А. М. Колодій у своїй фундаментальній праці «Принципи права». Автор зазначає, що принципи права — це такі відправні ідеї існування права, які виражають найважливіші закономірності і підвалини даного типу держави і права, є однопорядковими із сутністю права [11].

З урахуванням того, що принципи — це ті ж норми, але більш загального характеру, у конституціях деяких країн використовується виключно категорія «загальновизнані норми міжнародного права» (ФРН, Греція, Іспанія, Італія). У Конституції Російської Федерації згадується лише про загальновизнані норми

міжнародного права (ст. 63, 67). Виходячи із цього, можна зробити висновок, що законодавець ці правові категорії розмежовує, ставлячи перед правовою доктриною проблему диференціації «принципів» і «норм» права й особливостей їх правозастосування [12, 13].

Будь-яка система, зокрема і система принципів організації та діяльності органів прокуратури, має свою внутрішню структуру, елементами якої є окремо визначені принципи. Тому й системний підхід завжди потрібно вважати структурним. За його допомогою є змога на якісно іншому рівні вирішити багато складних завдань як у сфері правознавства в цілому, так і в окремих галузях юридичної діяльності, до якої належить і діяльність органів прокуратури, що організовується та функціонує, зважаючи на певні принципи.

У науці ж поняття «система» розглядається як складне й багатогранне. Достатньо сказати, що В. Садовський ще 1974 року нарахував близько сорока його визначень [14]. А наука, як відомо, на місці не стоїть, змінюються, уточнюються відповідні поняття та категорії.

У філософському аспекті система — це специфічно виділені із оточуючої дійсності цілісні множини елементів, об'єднаних між собою сукупністю внутрішніх зв'язків або відносин. Соціальні системи, якою і є система принципів організації та діяльності прокуратури, завжди цілісні, а не сумативні, не є простою сумою, конгломератом, сумішшю чогось. Щодо цієї тези доцільно навести слова відомого класика про те, що саме існування міста як такого відрізняється від простої множинності окремих будинків. Тут ціле — не просто сума своїх частин. Це свого роду організм [15]. Множинність об'єктів можна визнати системою лише тоді, коли існують між ними системоутворюючі зв'язки, що надають системі цілісності та нових якостей і властивостей. Таким чином, образно можна сказати, що цегла, яка звалена самоскидом на одну купу, не є системою. А якщо ця цегла складена певним чином, то вона може бути елементом, скажімо, якоїсь будівельної системи, із яких створюються будинки та інші будівлі, інтеграція яких може дати поняття «місто», під яким розуміється населений пункт, адміністративно-політичний, соціально-економічний та історико-культурний центр відповідної території, що має розвинуту мережу промислових підприємств та об'єктів соціальної інфраструктури [16], тобто сукупність взаємопов'язаних систем. Бачимо, що система сама по собі не існує, вона пов'язана з іншими системами, може бути елементом більш складних систем тощо.

Усім зазначеним вимогам відповідає і система принципів організації та діяльності прокуратури України.

Виходячи із сучасного механізму правового регулювання організації та діяльності єдиної конституційної системи прокуратури України та відповідних документальних актів, можна зупинитися на тих принципах, що й становитимуть певну систему. Це, зокрема, принципи єдності, централізації прокуратури, єдиноначальності, законності, незалежності, гласності, поєднання інтересів людини та держави, невідворотності відповідальності та профілактики правопорушень. Вважаємо, що названі принципи, їх система мають знайти своє законодавче закріплення.

Кожний із названих принципів має свою суть, значення та характеристику. Зупинімося на принципі гласності, який виходить за межі організації та діяльності прокуратури і є, наприклад, основною конституційною засадою судочинства (ст. 129 Конституції України).

Стосовно прокуратури принцип гласності має нормативну основу. В Законі України «Про прокуратуру» (ст. 6) записано, що органи прокуратури діють гласно, інформують державні органи влади, громадськість про стан законності та заходи щодо її зміцнення.

Визначається, що принцип гласності виступає одночасно у трьох аспектах: як принцип організації та діяльності публічної влади, як принцип взаємовідносин між державою і громадянським суспільством, а також як прояв демократизму правового статусу особи та має атрибутивний характер [17]. Окрім того, гласність пов'язана з плюралізмом думок і є ознакою правової держави.

У вітчизняній історії засади гласності беруть свій початок від «громадоуправства» стародавніх слов'ян, які через традиції довічного правління перейшли в епоху Козацької Республіки і, збагатившись демократичним досвідом західноєвропейських держав, перманентно були присутні у політичній свідомості українського народу як національна альтернатива абсолютистському ладові могутніх сусідів — Польщі та Росії.

З входженням українських земель до складу Росії централізацією влади були обмежені й козацькі вольності, в тому числі й гласність у суспільному житті, яку жорстко контролювала цензура. Лише протягом короткого періоду за часів великих реформ імператора Олександра II було допущено певне послаблення, поширення ліберально-демократичних ідей, впровадження гласності в суспільно-політичне життя Росії, що відбилося в судовій та земській реформах. Лише з поваленням самодержавства в 1917 році виникла можливість для широкої гласності на шляху демократизації суспільства, про що проголошувалось на партійних з'їздах, конференціях, зборах. Але «партійна гласність» не набула загальнодержавного значення на терені монопольного панування більшовицької партії з її традиційною конспіративністю та суворою партійною дисципліною. Особливо це стосувалось репресивних органів, які працювали «за сімома замками», де панував культ секретності, ізольованості та підозри. Тому розбудову правових демократичних засад, зокрема гласність у суверенній Україні, довелось починати з «чистого аркуша», а плюралізм думок, власне гласність набули значення самостійної ознаки правової держави, яку проголосила Конституція України (ст. 1) [18]. Саме ці ознаки займають центральне місце у правовому регулюванні інформаційних відносин.

Міжнародні акти (Загальна декларація прав людини 1948 року, Конвенція про захист прав та основних свобод людини 1950 року) вимагають відкритості та доступності для громадян відповідної інформації, не виключаючи діяльність державних органів, зокрема й прокуратури.

З метою переведення гласності з політико-ідеологічної в прагматично-організаційну площину пропонується прийняти Закон «Про відкритість пу-

блочної влади», в якому були б урегульовані всі аспекти інформаційних відносин у сфері здійснення публічної влади.

Інформація, яку поширює прокуратура, за своєю суттю належить до правової, тобто є сукупністю публічно оголошених відомостей про право, його систему, джерела, реалізацію, юридичні факти, правовідносини, правопорядок, правопорушення та боротьбу з ними, їх профілактику тощо [19].

Така спрямованість реалізації принципу гласності називається зовнішньою. Гласність внутрішня пов'язана з правовідносинами органів прокуратури, що виникають з особами, залученими до службової діяльності прокуратури. Це можуть бути особи, що є учасниками досудового слідства, суб'єкти в сфері наглядової діяльності прокуратури тощо.

Складнощі розуміння реалізації принципу гласності прокуратурою полягають також і в тому, що, з одного боку, прокуратура в основному про свою діяльність розповідає через засоби масової інформації, додержуючись вимог відповідних законів щодо меж її відкритості, а з другого — зобов'язана виконувати свої конституційні функції, не допускати розголошення іншими особами таємниці, що охороняється законом. Отже, поєднуються наглядові обов'язки прокуратури з власне діяльністю її органів щодо реалізації принципу гласності.

Так, у ст. 8 Закону «Про державну таємницю» дається перелік інформації, що може бути таємницею; у ст. 60 Закону «Про банки і банківську діяльність» до банківської таємниці відносять: відомості про стан рахунків клієнтів; фінансово-економічний стан клієнтів; коди, що використовуються банками для захисту інформації, тощо; згідно зі ст. 30 Закону «Про підприємства в Україні» комерційну таємницю, порядок її захисту визначає керівник підприємства, але це стосується лише відомостей, що не є державною таємницею; у ст.ст. 39–40 Основ законодавства України про охорону здоров'я дається перелік медичної конфіденційної інформації, що захищається законом; в ст. 6 Закону України «Про психіатричну допомогу» говориться про збереження і дотримання умов, що гарантують конфіденційність, відомостей про стан психічного здоров'я особи та надання їй психіатричної допомоги. Діють й інші акти, які обмежують перелік відомостей, що можуть бути оприлюднені [20].

Таким чином, принцип гласності, зокрема і щодо прокуратури, має свої відповідні межі. Значну роль в реалізації принципу гласності в прокуратурі відіграє прес-центр Генеральної прокуратури України.

Так, глобалізація суттєво системно впливає на характер діяльності та реформування принципів діяльності органів прокуратури. У цьому зв'язку зазначимо, що характерною рисою реформування діяльності органів прокуратури є ліквідація функції прокуратури нагляду за додержанням і застосуванням законів, прав і свобод громадян. Це стосується проекту Закону України «Про внесення змін до Конституції України», де є єдина стаття, що стосується прокуратури (ст. 145). Особливу увагу набуває п. 12 перехідних положень законопроекту, де прокуратура України продовжуватиме здійснювати нагляд за додержанням прав і свобод людини та громадянина, додержанням законів з

цих питань до призначення на посади глав державних адміністрацій, а також функцію попереднього слідства — до сформування системи досудового слідства, але не довше, ніж один рік [21]. Отже, з цього можна зробити висновок, що виникла ідея покласти цю прокурорську функцію на державні адміністрації визнано за необхідне реалізувати на практиці. Також органи виконавчої влади здійснюватимуть контроль за додержанням законів у своїй власній діяльності замість належного наглядового органу, яким є прокуратура, і це означатиме відсутність такого контролю [22].

Література

1. Волошин Ю. О. Конституційно-правове забезпечення європейської міждержавної інтеграції: теоретико-методологічні аспекти : монографія / за ред. М. О. Баймуратова / Ю. О. Волошин. — К. : Логос, 2010. — 428 с.
2. Остаточний текст Резолюції Парламентської Асамблеї ПАРЄ від 27 вересня 2001 року щодо дотримання обов'язків і зобов'язань Україною від 27 вересня 2001 року // Голос України. — 2001. — 13 жовтня.
3. Шемшученко Ю. Прокуратура України: шляхи реформування: в аспекті входження у європейський правовий простір / Ю. Шемшученко, Г. Мурашин // Вісник Академії прокуратури України.
4. Руденко М. Правозахисна діяльність прокуратури: деякі теоретичні та практичні аспекти / М. Руденко // Вісник Академії прокуратури України. — 2006. — № 2. — С. 7.
5. Долежан В. В. Конституційні аспекти удосконалення прокурорської системи України / В. В. Долежан // Стратегічні пріоритети. — 2008. — № 2. — С. 121.
6. Висновок на проект Закону України про внесення змін до Конституції стосовно прокуратури. Ухвалено комісією «За демократію через право» 17 жовтня 2006 року. — Страсбург, 2006.
7. Колодій А. М. Принципи права / А. М. Колодій. — К. : Юрінком Інтер, 1998. — 208 с.
8. Рабінович П. М. Основи загальної теорії права і держави: Навч. посіб. — К.: ІСДО, 2008. — 224 с.
9. Лившиц Р. З. Теория права : учебник / Р. З. Лившиц. — М. : БЕК, 1994. — 224 с.
10. Прокопенко В. И. Основные принципы трудового права / В. И. Прокопенко. — К. : Наук. думка, 1969. — 176 с.
11. Афанасьева Л. В. Международное частное право: современные проблемы : в 2-х кн. Кн. 2 / Афанасьева Л. А., Бабаев М. Х., Богуславский М. М., Воробьева О. В., и др. ; отв. ред.: М. М. Богуславский. — М. : Наука, 1993. — 321 с.
12. Кузнецова О. А. Нормы-принципы российского гражданского права / О. А. Кузнецова. — М. : Спарк, 2006. — 325 с.
13. Кузнецова О. А. Соотношение понятий общепризнанные «принципы» и «нормы» международного права / О. А. Кузнецова // Международное публичное и частное право. — 2009. — № 3. — С. 2–3.
14. Садовский В. Я. Основы общей теории систем. — М.: 1974. — С. 92–102.
15. Маркс К., Энгельс Ф. Соч. — Т. 46, ч. 1. — С. 470.
16. Куйбіда В. С. Конституційно-правові основи самоврядування в містах обласного значення. Автореф. — Харків, 2001. — С. 5, 10.
17. Сergyin В. О. Конституційний принцип гласності у діяльності органів державної влади в Україні. Автореф. — Харків, 1999. — С. 10.
18. Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1996.
19. Черв'якова О. Забезпечення принципу гласності в діяльності прокуратури // Вісник прокуратури. — 2001. — № 2. — С. 90.
20. Селіванов А. Конституційна реформа не може оминати прокуратуру / А. Селіванов // Вісник прокуратури. — 2003. — № 8. — С. 12.

21. Руденко М. Правозахисна діяльність прокуратури: деякі теоретичні та практичні аспекти / М. Руденко // Вісник Академії прокуратури України. — 2006. — № 2. — С. 7.
22. Марочкін І. Проблеми реформування прокуратури України / І. Марочкін // Вісник прокуратури. — 2008. — № 9. — С. 41.

Анотація

Загородній В. С. Реформування прокуратури України в умовах глобалізації: основні принципи функціонування. — Стаття.

В сучасних умовах розвитку нашої держави відбуваються процеси глобалізації, які впливають на всі сфери суспільного життя. Реформування органів прокуратури сприяє виникненню нових завдань щодо удосконалення діяльності органів прокуратури. Ці процеси впливають на зміну законодавства у цій сфері та більш досконале вивчення принципів діяльності органів прокуратури.

Ключові слова: прокуратура, глобалізація, принципи права, принцип гласності, реформування прокуратури.

Аннотация

Загородний В. Е. Реформирование прокуратуры Украины в условиях глобализации: основные принципы функционирования. — Статья.

В современных условиях развития нашего государства происходят процессы глобализации, которые влияют на все сферы общественной жизни. Реформирование органов прокуратуры способствует возникновению новых задач по совершенствованию деятельности органов прокуратуры. Эти процессы влияют на изменение законодательства в этой сфере и более совершенное изучение принципов деятельности органов прокуратуры.

Ключевые слова: прокуратура, глобализация, принципы права, принцип гласности, реформирование прокуратуры.

Summary

Zagorodny V. E. Reforming of the Procuracy of Ukraine in the context of globalization: the basic principles of operation. — Article.

In the present conditions of our country there are processes of globalization that affect all spheres of public life. Reforming the bodies promotes the emergence of new challenges to improve the work of the prosecution. These processes affect the change in legislation in this area and more sophisticated study of the principles of the prosecution.

Keywords: prosecutor, globalization, principles of law, the principle of transparency, reforming the prosecution.

УДК 342.736:347.963

І. С. Ковальчук

МІСЦЕ ПРОКУРАТУРИ У СИСТЕМІ РОЗГЛЯДУ ЗВЕРНЕНЬ ГРОМАДЯН

Постановка проблеми. Звернення людей до органів влади з питань, які вони вважають важливими для себе і для суспільства, мало місце з найперших етапів розвитку цивілізації. У сучасному суспільстві воно набуло певних організаційних форм і врегульовано в законодавстві.