



ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ПРОКУРОРСЬКОГО НАГЛЯДУ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ

РИБАЛКА Наталія Олегівна - доктор юридичних наук, проректор з навчальної роботи Національної академії прокуратури України, старший радник юстиції

Стаття посвячена аналізу окремих напрямків роботи прокурорів в зарубіжних країнах і сопоставленню їх з теми функціями, котрі встановлені в положеннях законодавства о діяльності прокуратури в Україні. Исследована можливість забезпечення прокурами законності в діяльності органів публічної влади в іноземних державах.

Ключові слова: законність, прокурорський нагляд, контроль, функції, публічна адміністрація, публічне управління.

Сучасний період розвитку України характеризується кардинальними змінами в політичній, соціально-економічній та ідеологічній сферах життя держави і суспільства. Ефективність цього процесу багато в чому залежить від того, наскільки вдало буде використано відповідний досвід зарубіжних країн. Це повною мірою стосується діяльності контролюючих та наглядових органів держави, особливе місце серед яких відведено органам прокуратури.

Внаслідок недостатнього теоретичного дослідження питання контрольної та наглядової діяльності численні органи, які виконують ці функції від імені держави, переважно не взаємодіють між собою. А це спричиняє дублювання їхніх функцій і те, що важливі процеси державного управління залишаються поза контролем та наглядом.

Останні зміни, що відбулися в нормативному забезпеченні функціонування прокуратури в Україні, вимагають аналізу діяльності

контролюючих та наглядових органів зарубіжних країн. Відтак, актуальність цієї статті обумовлена необхідністю вивчення окремих напрямків роботи прокурорів у зарубіжних країнах та їх порівняння з нинішніми положеннями законодавства про діяльність прокуратури.

Питання діяльності органів прокуратури у своїх працях розглядали такі вчені, як Є.М. Блажівський, І.В. Вернидубов, Ю.Є. Винокуров, В.В. Долежан, В.С. Зеленецький, О.М. Литвак, І.М. Козьяков, М.В. Косюта, М.Й. Курочка, В.Т. Маляренко, Г.П. Середа, М.С. Строгович, П.В. Шумський та інші.

Метою статті є визначення функцій прокуратури деяких зарубіжних країн. Акцент зроблено на забезпеченні прокуратурою законності в діяльності публічної адміністрації.

Перш ніж аналізувати специфіку діяльності прокурорів зупинимось на окремих методологічних аспектах, які стосуються проблематики дослідження. Зокрема, розглянемо сучасне розуміння засад нагляду та контролю в публічних відносинах.

Контроль та нагляд у сфері публічного управління – найважливіші регулятори адміністративної діяльності, покликані забезпечити її законність, ефективність і відповідність суспільно значущим цілям. Різні їхні форми сприяють своєчасному реагуванню публічної адміністрації майже на всі проблеми, створюють умови для їх адекватного вирішення та усунення деструктивних конфліктів у публічних відносинах. Враховуючи результати наукових досліджень (див., на-

приклад [1], [2]), можна зробити висновок, що контроль у сфері публічного управління підрозділяється на контроль за законністю та контроль за доцільністю.

Законність – багатогранне поняття, яке можна розглядати як принцип діяльності держави, що полягає в обов'язку державних органів, інших фізичних і юридичних осіб діяти відповідно до вимог законів [3]. Контроль за законністю покликаний виявити відповідність адміністративних дій та рішень закону. Режим законності зобов'язує адміністративні органи та посадових осіб під час реалізації своїх функцій щодо забезпечення публічних інтересів діяти згідно із законом та в установлених ним межах. При цьому вони повинні неухильно дотримуватися не лише законів, а й інших нормативно-правових актів, адміністративних договорів, загальних принципів права, які відповідають цим законам і вимогам справедливості. У цьому сенсі термін «законність» означає відповідність праву і є синонімом юридичної правомірності.

Узагальнюючи тлумачення принципу законності в законодавстві зарубіжних країн, можна сформулювати такі його основні вимоги стосовно публічної адміністрації:

- залежність видання конкретних актів управління публічною адміністрацією від раніше прийнятих актів загального характеру;
- підпорядкування адміністративної діяльності закону і визнання верховенства конституції;

- видання адміністративних актів тільки в межах компетенції та в установленому порядку;

- здійснення адміністративно-владних дій на основі суворого дотримання процесуальних норм;

- дотримання прав громадян, створення для них можливості оскаржити неправомірні акти публічної адміністрації та отримати захист від адміністративних зловживань [4, с.106].

Залежно від статусу органу його контроль поділяється на внутрішній та зовнішній. Внутрішній контроль – це самоконтроль, тобто він здійснюється усередині самої публічної адміністрації її працівниками стосовно окремих органів, підрозділів, персоналу. Він проводиться в порядку підлеглості нижчестоящих інстанцій вищим спеціально

виділеними з цією метою посадовими особами, органами та підрозділами. Внутрішній контроль безпосередньо спрямований на охорону норм об'єктивного права від порушень підконтрольними суб'єктами і опосередковано – на захист суб'єктивних прав та законних інтересів, а також передбачає спостереження за способами виконання адміністративними установами та їх персоналом своїх функцій і коригування того, що є протизаконним або свідчить про низьку якість управління. Зовнішній контроль здійснюють органи, організації та установи, що діють поза впливом організаційних структур адміністрації. Форми цього контролю різноманітні. Його можуть проводити органи законодавчої влади, судові і квазісудові установи, омбудсман тощо.

Функцію зовнішнього контролю в деяких країнах виконує прокуратура. У цьому разі вона не входить до системи органів виконавчої влади і наділена правом нагляду за законністю.

Загалом робота прокуратури у зазначеній сфері багато в чому залежить від місця прокурора в державній системі влади. - У ряді країн прокуратура входить до виконавчої вертикалі (США, Естонія та ін.); в інших країнах – належить до судової влади (Іспанія, Латвія, Грузія та ін.); у Франції, Італії, Румунії – знаходиться між виконавчою і судовою владою. Прокуратури інших країн, зокрема України, не належать до жодної з гілок влади. Можна також виділити групу країн, представником яких є Англія, де немає такого окремого інституту, як прокуратура. Генеральний атторней очолює адвокатський корпус, представники якого в необхідних випадках виступають на судових процесах як обвинувачі. Коли ж слухаються особливо важливі кримінальні справи, обвинувачення підтримує спеціальна посадова особа – директор публічних переслідувань. Аналогічну систему відтворено в багатьох колишніх британських колоніях, хоча нерідко з істотними модифікаціями. Проте в цих країнах генеральні атторней і служби публічних переслідувань на практиці здійснюють низку функцій, властивих саме прокуратурі [5, с.12–13].

Форма організації прокуратури і покладені на неї функції залежать від історії країни,

її економічного розвитку та правової культури. Але мета цих функцій спільна: створення справжніх гарантій для забезпечення законності і правопорядку, ефективного захисту прав та свобод людини і громадянського суспільства. З огляду на цілі, закріплені в конституціях та законах, визначаються і функції прокуратури. А відповідно до функцій у світі було утворено дві основні моделі прокуратури. Згідно з першою моделлю прокуратура розглядається як орган нагляду за законністю (більшість країн англосаксонського права (США, Англія, Ізраїль тощо), у яких відсутня система адміністративних судів), відповідно до другої моделі – як орган кримінального переслідування (КНР, КНДР тощо).

У Франції прокуратура входить до складу Міністерства юстиції. Її діяльність регулюється різними загальними законодавчими актами (ордонансами) і галузевим законодавством. Структура прокуратури відповідає структурі судової системи. Усіх прокурорів призначає і усуває з посади президент республіки за рекомендацією міністра юстиції. Генеральному прокурору підпорядковуються всі посадові особи прокуратури, зважаючи на компетенцію апеляційного суду. У цивільному процесі прокурор бере активну участь у розгляді справ як самостійна, або третя, сторона. Щоправда, участь прокурора в цивільному судочинстві обмежується колом справ, безпосередньо визначених у законі [6].

Прокурор бере участь і в розгляді адміністративних справ. Здійснюючи нагляд за виконанням законів, судових постанов і рішень, він домагається такого виконання у випадках, коли це необхідно в інтересах публічного порядку. Прокурор тут не виступає на чиємусь боці, а бере участь як представник держави в суді. Обов'язкову участь прокурора в судовому процесі передбачено законом при розгляді справ, які стосуються:

- питань державного значення;
- питання громадянства;
- дотримання законності при реалізації майна збанкрутілої фірми тощо;
- питання захисту інтересів громадян з обмеженими можливостями (інвалідів, неповнолітніх, психічно хворих) [6].

Прокурор бере участь в усіх зазначених справах у всіх судах першої інстанції, а також

в апеляційному суді. Генеральний прокурор виступає на засіданнях змішаних палат Пленуму і, якщо вважає за необхідне, на асамблеї суду.

Отже, можна констатувати, що у питаннях щодо управлінських актів прокуратура не має повноважень, що засвідчує відсутність загальнонаглядової складової.

У Федеративній Республіці Німеччина немає федерального базового закону про прокуратуру, в якому комплексно було б регламентовано її діяльність як на федеральному рівні, так і на рівні окремих земель. Діяльність прокуратури у ФРН регулюється Конституцією ФРН, конституціями земель, нормативними розпорядженнями Федерального міністерства юстиції ФРН, органів юстиції земель та іншими нормативними актами. Прокуратуру згідно з законодавством ФРН віднесено до органів виконавчої влади, підпорядкована міністру юстиції і, хоча організаційно становить частину судової системи, до судової влади не належить, а є звичайним адміністративним відомством. Структура прокуратури містить дві складові: федеральну та земельну.

Генеральний прокурор ФРН призначається президентом країни і здійснює свої функції при Верховному федеральному суді, а решта прокурорів – при інших відповідних судах. Компетенція прокуратури визначається компетенцією суду, при якому вона діє. Разом з тим суди не підпорядковуються прокуратурі щодо її систематичної наглядової функції. Конституція ФРН передбачає, що прокурори незалежні від судів і не входять до їхнього складу. Суди і прокуратура радше співпрацюють один з одним, намагаючись, кожен у межах своєї компетенції, спільно домогтися правильного рішення. Головною функцією прокурора є здійснення попереднього розслідування, у тому числі за допомогою поліції, якою він, по суті, керує. Прокуратура в ФРН вирішує три завдання: по-перше, розслідує справи і здійснює кримінальне переслідування, виступаючи як обвинувач у суді; по-друге, бере участь у судовому процесі як незалежна сторона; по-третє, приводить вирок до виконання [7].

Органи прокуратури Німеччини не мають права здійснювати нагляд за законністю

АНОТАЦІЯ

Статтю присвячено аналізу окремих напрямів роботи прокурорів у зарубіжних країнах та порівнянню їх із тими функціями прокурорів, які визначено в положеннях законодавства про діяльність прокуратури в Україні. Досліджено можливість прокурорів забезпечувати законність у діяльності органів публічної влади в іноземних державах.

SUMMARY

The article is devoted to the analysis of public prosecutors particular work direction in foreign countries and their comparison with those public prosecutors function that are determined legislation on public prosecutor office in Ukraine. The possibility of public prosecutors to ensure the validity of government agency functioning in foreign countries is investigated.

актив, що приймаються або видаються органами представницької і виконавчої влади. З огляду на це вони не можуть активно впливати на законотворчий процес на всіх його стадіях. Якщо ж Генеральний прокурор або інші прокурори виявляють недоліки в законопроектах або прийнятих законах, то звертаються з доповідними записками до Міністерства юстиції. Прокурори Німеччини підзвітні відповідним міністерствам юстиції, і цим обумовлено обмежену роль прокуратури у нормотворчості.

Автономність приватних прав, закріплена в законодавчій системі ФРН, тягне за собою обов'язок зацікавлених осіб самим піклуватися про захист своїх прав перед судом. Послідовно реалізуючи цей принцип, процесуальне законодавство звело до мінімуму участь прокурора в розгляді цивільних справ у судах. У цих справах участь прокурора передбачено лише у виняткових випадках, що мають суспільне значення. У сфері ненормативних правових актів, що регулюють адміністративно-правові відносини приватних інтересів громадян, прокурор фактично участі не бере [7].

Таким чином, у ФРН прокуратура є органом виконавчої влади і переважно здійснює кримінальне переслідування, розслідування справ і діє при певних судах; наглядових функцій, за незначними винятками, не має.

Після реформи законодавства про діяльність прокуратури в Україні [8] прокуратура набуває класичних європейських ознак. Прокурори не зможуть здійснювати загальнонаглядових заходів і впливати на процеси приватного та публічного управління. З іншого боку, це означає, що в нинішніх умовах не потрібно звинувачувати органи прокуратури в бездіяльності та недостатньому реагуванні на факти, пов'язані із втручанням у діяль-

ність громадян та юридичних осіб поза сферою кримінального судочинства. Адже після реформи прокуратура матиме можливість брати участь у відносинах, не пов'язаних з кримінальним судочинством, виключно через виконання конституційної функції представництва інтересів громадянина або держави в суді.

З урахуванням досвіду окремих зарубіжних країн прокуратуру позбавлено можливості, та й необхідності, впливати на фактично всі сфери суспільного життя. Її вплив віднині повністю обмежується чотирма функціями, передбаченими Конституцією України, що відповідає кращим європейським традиціям.

Література

1. Ярмачі Х.П. Адміністративно-наглядова діяльність міліції в Україні: моногр. / - Х.П. Ярмачі. – Одеса: Юридична література, 2006. – 336 с.
2. Гаращук В.М. Теоретико-правові проблеми контролю та нагляду у державному управлінні: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07 / В.М. Гаращук. – Х., 2003. – 412 с.
3. Адміністративне право України: підруч. / Ю.П. Битяк, В.М. Гаращук, О.В. Дяченко та ін.; за ред. Ю.П. Битяка. – К.: Юрінком Інтер, 2005. – 544 с.
4. Бабаєв С.Н. Прокурорский надзор как способ обеспечения законности правовых актов управления: дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / С.Н. Бабаєв. – М.: РГБ, 2003. – 291 с.
5. Мухамеджанов Э.Б. Прокуратура в зарубежных странах: учеб. / Э.Б. Мухамеджанов. – Алматы: Нур-пресс, 2005. – 284 с.
6. <http://www.justice.gouv.fr/la-garde-des-seaux-10016/>
7. <http://www.generalbundesanwalt.de/>
8. Про прокуратуру: Закон України від 14 жовтня 2014 року № 1697-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2015. – № 2–3. – Ст. 12.