



411 // Официальный вестник Украины. – 1997. – № 8. – Т.2. – Ст. 212.

20. Приказ Министерства транспорта и связи Украины «Об утверждении Порядка проведения медицинских осмотров работников определенных категорий железнодорожного транспорта, метрополитенов и предприятий межотраслевого промышленного железнодорожного транспорта Украины» от 29.04.2010 г. № 240 // Официальный вестник Украины. – 2010. – № 58. – Ст. 162.

21. Приказ Министерства транспорта Украины и Государственной администрации железнодорожного транспорта Украины «О введении в действие положений о порядке выдачи удостоверений на право управления локомотивом и моторвагонным поездом о порядке присвоения класса квалификации машинистам локомотивов и моторвагонных поездов, о порядке проведения испытаний и выдачи свидетельств помощника машиниста локомотива и моторвагонного подвижного состава на железных дорогах Украины» от 28.06.1995 г. № 103- Ц // Сборник положений Министерства транспорта Украины и Государственной администрации Украины – К. : Издательство «Транспорт Украины», 1995. – 39 с.

ФУНКЦИОНАЛЬНО-КОМПЕТЕНЦИОННЫЕ ОСНОВЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ОРГАНОВ ПРОКУРАТУРЫ С ОРГАНАМИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В УКРАИНЕ

Виталий СКРИПНИК,

соискатель кафедры государственного строительства
Национального университета «Юридическая академия Украины
имени Ярослава Мудрого»

Summary

In article the factors providing interaction of bodies of Office of Public Prosecutor with local governments are defined, the functional maintenance of activity and power of bodies of Office of Public Prosecutor in local government sphere, and also powers of local governments in sphere of maintenance of legality, the law and order, protection of the rights, freedom and legitimate interests of citizens is analyzed. Conclusions that the basic orientation of interaction of the given bodies is caused by a principle of leadership of the right are drawn. It is offered within the limits of the constitutional reform on bodies of Office of Public Prosecutor to assign problems on protection of the rights and freedom of the person, public and state interests, their representation in court, and also to strengthen a functional direction of activity of municipal bodies in sphere of maintenance of legality and the law and order.

Key words: Office of Public Prosecutor, local government, the general supervision, the constitutional reform.

Аннотация

В статье определены факторы, обеспечивающие взаимодействие органов прокуратуры с органами местного самоуправления, проанализировано функциональное содержание деятельности и полномочия органов прокуратуры в сфере местного самоуправления, а также полномочия органов местного самоуправления в сфере обеспечения законности, правопорядка, охраны прав, свобод и законных интересов граждан. Сделаны выводы о том, что основная направленность взаимодействия данных органов обусловлена принципом верховенства права. Предложено в рамках конституционной реформы на органы прокуратуры возложить задачи по защите прав и свобод человека, общественных и государственных интересов, их представительство в суде, а также усилить функциональное направление деятельности муниципальных органов в сфере обеспечения законности и правопорядка.

Ключевые слова: прокуратура, местное самоуправление, общий надзор, конституционная реформа.

Постановка проблемы. Становление и развитие местного самоуправления в Украине как самостоятельной формы публичной власти, укрепление его автономии в правовой, организационной и материально-финансовой сферах обуславливает особую значимость функциональной роли прокуратуры как институционального механизма обеспечения законности и правопорядка, а также дальнейшее развитие ее правозащитного потенциала. Проводимые в стране государственно-правовые преобразования актуализируют проблемы модернизации системы функций прокуратуры, качественного изменения механизма взаимодействия ее органов с муниципальными структурами.

Актуальность темы исследования. Обозначенная проблематика является актуальной не только с правотвор-

ческой и правоприменительной, но и доктринальной точек зрения, поскольку на сегодняшний день нет специализированных фундаментальных монографических научных исследований.

Состояние исследования. Вопросы конституционно-правового статуса прокуратуры посвящены работы таких отечественных ученых, как Ю.М. Грошевой, В.В. Долежан, В.С. Зеленецкий, В.Я. Таций и др. Принципы и актуальные проблемы взаимодействия органов местного самоуправления с государственными органами исследуются А.Л. Копыленко, А.Р. Крусян, П.Н. Любченко, С.Г. Серегинной, О.Н. Солоненко и другими учеными.

Целью и задачей статьи является исследование правового регулирования функций и компетенции органов прокуратуры и органов местного само-



управления, направленных на обеспечение взаимодействия этих органов. Новизна работы состоит в том, что такое исследование является системным и комплексным, что позволяет оценить достаточность и эффективность функционально-компетенционных основ, выработать предложения по их усовершенствованию. В работе использованы диалектический, системно-функциональный, формально-юридический, прогностический и иные методы научного исследования предмета.

Изложение основного материала.

Взаимодействие органов прокуратуры с органами местного самоуправления определяется главным образом двумя основными факторами: во-первых, эти органы имеют общую задачу деятельности – обеспечение соблюдения законности, охрану правопорядка, прав и законных интересов граждан, но если для органов прокуратуры она является прерогативой, то для органов местного самоуправления – одной из функциональных задач деятельности; во-вторых, имея общую территориальную основу организации и деятельности, данные органы являются самостоятельными публично-властными субъектами, при этом государством гарантирована независимость прокуратуры при осуществлении ее полномочий, а также правовая, организационная и материально-финансовая автономия местного самоуправления. Если первый фактор обуславливает тесное взаимодействие органов прокуратуры и органов местного самоуправления, то второй – специфику его содержания, форм и методов осуществления.

На сегодняшний день законодательство не выделяет специальных функций и задач органов прокуратуры в сфере местного самоуправления. Они определяются через общие функции, возложенные на данные органы. Функциональное назначение современной украинской прокуратуры связано с двумя основными направлениями деятельности: участием прокурора в уголовном производстве и деятельностью, осуществляемой вне уголовного производства с целью защиты прав, свобод и законных интересов физических и юридических лиц, интересов общества и государства. Второе из указанных направлений, к сожалению, не получило должного конституционно-правового

регулирующего, несмотря на очевидные преимущества осуществления этой функции именно органами прокуратуры, его высокую эффективность и результативность.

Конституция Украины в статье 121 возлагает на систему прокуратуры Украины поддержание государственного обвинения в суде; представительство интересов гражданина или государства в суде в случаях, определенных законом; надзор за соблюдением законов органами, проводящими оперативно-розыскную деятельность, дознание, досудебное следствие; надзор за соблюдением законов при исполнении судебных решений по уголовным делам, а также при использовании иных мер принудительного характера, связанных с ограничением личной свободы граждан [1]. Таким образом, на конституционном уровне были существенно ограничены функции, осуществляемые прокуратурой в соответствии с Законом Украины от 5 ноября 1991 г. №1789-ХІІ «О прокуратуре», в частности изъяты такие направления ее деятельности, как общий надзор и расследование деяний, содержащих признаки преступления [2]. Вместе с тем в пункте 9 Раздела XV «Переходные положения» Конституции Украины указывается, что прокуратура продолжает исполнять в соответствии с действующими законами функцию надзора за соблюдением и применением законов и функцию предварительного следствия – до введения в действие законов, регулирующих деятельность государственных органов по контролю за соблюдением законов, и до формирования системы досудебного следствия и введения в действие законов, регулирующих ее функционирование.

Существующая конституционно-правовая регламентация статуса органов прокуратуры в целом, к сожалению, не дает четкого ответа на вопрос о функциональной модели прокуратуры и содержит прямое указание на перспективную трансформацию функций прокуратуры в контексте их ограничения и передачи функций общего надзора другим государственным органам, оставляя открытым вопрос о сроках такой трансформации. Не решает данной проблемы и Закон Украины «О прокуратуре», нормы которого закладывают функциональное противоречие: если

система функций прокуратуры, закрепленная статьей 5 Закона приведена в соответствие со ст.121 Конституции Украины, то статья 1 Закона в качестве основного задания прокуратуры определяет осуществление прокурорского надзора. Так, предусмотрено, что надзор осуществляется за соблюдением и правильным применением законов Кабинетом Министров Украины, министерствами и другими центральными органами исполнительной власти, органами государственного и хозяйственного управления и контроля, Советом министров Автономной Республики Крым, местными советами, их исполнительными органами, воинскими частями, политическими партиями, общественными организациями, массовыми движениями, предприятиями, учреждениями и организациями, независимо от форм собственности, подчиненности и принадлежности, должностными лицами и гражданами.

В сфере общего надзора, осуществляемого органами прокуратуры, в настоящее время находится и деятельность органов местного самоуправления, их должностных лиц. Для реализации прокурорами возложенных на них надзорных задач им предоставлены необходимые полномочия, которые по своему содержанию и назначению могут быть классифицированы на три основные группы: 1) полномочия по выявлению нарушений закона, их причин и условий; 2) полномочия, направленные на устранение нарушений закона, их причин и условий; 3) полномочия по привлечению субъектов, нарушивших закон, к юридической ответственности.

При осуществлении прокурорского надзора за соблюдением и применением законов органами местного самоуправления, их должностными лицами и с целью выявления нарушений закона прокурор уполномочен беспрепятственно входить в помещения данных органов; вытребовать решения и иные правовые акты, документы, получать информацию о состоянии законности и мерах по ее обеспечению; требовать проведения проверок, ревизий деятельности подчиненных и подконтрольных соответствующим органам местного самоуправления предприятий, организаций, учреждений, а также выделения специалистов для проведения ведомственных и вневедомственных



экспертиз; иметь доступ к документам и материалам, необходимым для проведения проверки, в том числе содержащим информацию с ограниченным доступом; требовать представления в прокуратуру в установленный разумный срок таких документов и материалов; отбирать у должностных лиц органов местного самоуправления устные и письменные пояснения, в том числе путем вызова соответствующего лица в орган прокуратуры. Кроме того, на основании письменных обращений органов местного самоуправления, депутатов местных советов, а также по собственной инициативе прокуроров проводятся прокурорские проверки, позволяющие с достаточно высокой степенью результативности выявлять нарушения законов.

К полномочиям, направленным на устранение нарушений закона, их причин и условий, следует отнести внесение прокурором представлений, а также обращение в суд в предусмотренных законом случаях. Как акт прокурорского реагирования на выявленные нарушения закона представление, направляемое в органы местного самоуправления, их должностным лицам, может содержать требование устранения допущенных нарушений закона, причин и условий, им содействовавших; отмены нормативно-правового акта, отдельных его частей или приведения его в соответствие с законом; прекращения незаконных действий или бездействий должностных лиц местного самоуправления; привлечения должностных и иных лиц к предусмотренной законом ответственности; возмещения вреда. Представление подлежит обязательно рассмотрению, о результатах которого должен быть уведомлен прокурор. В случае же полного или частичного отклонения требований прокурора, а также если представление не вносилось, он вправе в установленные законом сроки обратиться в суд относительно признания: 1) нормативно-правового акта органа местного самоуправления полностью или в отдельной части незаконным; 2) решения или отдельных его положений противоправными, их отмены или признания недействующими; 3) действий или бездействия противоправными, обязывания совершить определенные действия или воздержаться от их совершения.

К третьей из вышеуказанных групп полномочий прокурора законодательством отнесены права прокурора инициировать привлечение лица к дисциплинарной, административной ответственности, составлять протокол об административном правонарушении и начинать досудебное расследование. Так, в случае выявления в деяниях должностного лица органа местного самоуправления признаков административного правонарушения прокурор выносит мотивированное постановление об инициировании привлечения лица к административной ответственности, подлежащее обязательному рассмотрению уполномоченным субъектом в установленный законом срок.

Большое значение для надзора за законностью в деятельности органов местного самоуправления имеет работа с обращениями граждан и юридических лиц. Задачей прокурорского надзора является защита от неправомерных посягательств, в том числе, гарантированных Конституцией, законами Украины и международными правовыми актами социально-экономических, политических, личных прав и свобод человека и гражданина. Эта работа включает в себя рассмотрение заявлений и жалоб граждан и юридических лиц в отношении органов местного самоуправления, их должностных лиц непосредственно в органах прокуратуры разного уровня, а также надзор за соблюдением установленного порядка рассмотрения обращений граждан органами местного самоуправления, коммунальными предприятиями, учреждениями, организациями и должностными лицами местного самоуправления. Органы прокуратуры обязаны безотлагательно предпринимать предусмотренные законом меры по прекращению неправомерных действий органов местного самоуправления, их должностных лиц, обжалованию муниципальных актов, выявлять и устранять причины и условия, способствовавшие допущенным нарушениям прав и свобод, обеспечить восстановление нарушенных прав.

Данное направление деятельности органов прокуратуры не только нацелено на укрепление режима законности в деятельности муниципальных субъектов, но и крайне важно с точки зрения защиты муниципальных прав и свобод человека как необходимой правовой

основы муниципальной демократии. Как отмечает судья Конституционного Суда Украины А.С. Головин, современный прокурор в глазах населения должен быть не карателем или даже обвинителем, а прежде всего защитником прав и свобод граждан и интересов государства. Основная его задача должна состоять в реальном восстановлении этих прав и интересов, возмещении причиненных убытков, применении мер воздействия, не связанных с привлечением к уголовной ответственности [3].

Правовой защите муниципальных прав и свобод может служить и представительство интересов гражданина в суде. Основанием такого представительства являются установленные факты нарушения закона, обуславливающие обязательность для прокуратуры восстановления нарушенного права путем соответствующего обращения в суд. Такое обязывание прокурора обуславливается неспособностью самого гражданина обратиться в суд за защитой нарушенных или оспариваемых прав, реализовать процессуальные полномочия в силу физического состояния, недостижения совершеннолетия, пожилого возраста, недееспособности или ограниченной дееспособности. Само представительство включает как обращение прокурора в суд, так и его участие в рассмотрении дела.

Действующая функциональная модель органов прокуратуры Украины предусматривает также полномочия по представительству интересов государства в суде. В правоприменительной практике органы прокуратуры осуществляют представительство интересов государства, в том числе в лице органа местного самоуправления. Основания для этого были заложены в Решении Конституционного Суда Украины от 8 апреля 1999г. № 3-рп/99 (дело о представительстве прокуратурой Украины интересов государства в арбитражном суде), где указано, что «интересы государства» являются оценочным понятием, прокурор или его заместитель в каждом конкретном случае самостоятельно определяет, в чем именно состояло или может состоять нарушение материальных или иных интересов государства, обосновывает необходимость их защиты и определяет орган, уполномоченный государством



осуществлять соответствующие функции в спорных правоотношениях [4]. Понятие же последнего означает орган, на который государством возложены полномочия осуществлять конкретную деятельность в соответствующих правоотношениях, направленных на защиту интересов государства. Таким образом, в его качестве может выступать как орган государственной власти, так и орган местного самоуправления, на который возложены отдельные полномочия органов исполнительной власти. Анализ же практической деятельности органов прокуратуры свидетельствует о реализации данной функции при представительстве, как правило, интересов, связанных с управлением объектами собственности, природными ресурсами.

При анализе функционально-компетенционных основ взаимодействия органов прокуратуры с органами местного самоуправления не менее важное значение имеет и содержание деятельности муниципальных структур. Современный человекоцентристский характер правовой политики в сфере государственного и муниципального строительства обуславливает приоритетный характер деятельности всех органов публичной власти по обеспечению, соблюдению и защите прав и свобод человека и гражданина. Поскольку такие права и свободы реализуются прежде всего на территории юрисдикции органов местного самоуправления, не случайно к ведению местного самоуправления отнесены вопросы обеспечения законности и правопорядка. Однако вынуждены отметить, что правовое регулирование в данной сфере имеет «точный» характер.

Муниципально-правовое регулирование взаимодействия органов местного самоуправления с органами прокуратуры направлено на обеспечение координации их деятельности. Так, статьями 26, 43 Закона Украины «О местном самоуправлении в Украине» к исключительным полномочиям местных советов отнесено заслушивание информации прокуроров о состоянии законности, борьбы с преступностью, охраны общественного порядка и результаты деятельности на соответствующей территории [5]. Статьей 38 этого же Закона к ведению исполнительных органов сельских, поселковых, город-

ских советов отнесен ряд собственных, так и делегированных полномочий в сфере обеспечения законности, правопорядка, охраны прав, свобод и законных интересов граждан. В сфере исследуемой проблематики это – действие органам прокуратуры, а также внесение представлений о привлечении к ответственности должностных лиц, игнорирующих законные требования и решения советов, их исполнительных органов, принятых в рамках их полномочий. Вместе с тем некоторыми учеными предлагается обоснованное, на наш взгляд, расширение компетенции в данной сфере [6].

Отдельные координационные полномочия определены законодательством о прокуратуре. Так, статьей 9 Закона Украины «О прокуратуре» закрепляются полномочия прокуроров принимать участие в заседаниях местных советов, их исполнительных комитетов, комиссий, иных органов местного самоуправления. А статьей 10 этого же Закона предусмотрены полномочия руководителей органов местного самоуправления принимать участие в координационных совещаниях руководителей правоохранительных органов, созываемых и проводимых прокурорами, предоставлять информацию по вопросам предупреждения и противодействия преступности и коррупции. Кроме того, прокуроры областей, городов Киева и Севастополя, городские, районные, межрайонные, районные в городах и иные прокуроры информируют население о состоянии законности, мерах по ее укреплению и результаты своей деятельности на открытом пленарном заседании соответствующего местного совета не менее двух раз в год.

Выводы. Характеристика функционально-компетенционных основ взаимодействия органов прокуратуры с органами местного самоуправления свидетельствует о том, что основная их направленность обусловлена провозглашенным Конституцией Украины принципом верховенства права как способа обеспечения фундаментальных прав и свобод человека и гражданина. Однако очевидно, что в настоящее время деятельность органов прокуратуры еще не полной мерой соответствует характеру современных государственно-правовых преобразований.

Модернизация конституционно-правового регулирования функциональной роли органов прокуратуры должна осуществляться с учетом европейских стандартов. Так, в разделе В Рекомендаций СМ / Rec (2012)11 Комитета Министров государствам – членам о роли прокуроров вне системы уголовного правосудия (принята Комитетом министров 19 сентября 2012г. на 1151-м заседании на уровне заместителей министров) указано, что там, где в национальной правовой системе прокуроры наделены обязанностями и полномочиями вне системы уголовного правосудия, их задачи должны состоять в том, чтобы представлять общие и публичные интересы, защищать права и основные свободы человека и поддерживать верховенство права [7]. Учитывая национальные традиции правового статуса и деятельности прокуратуры, ее особую роль в системе охраны правопорядка, в рамках конституционной реформы целесообразно на органы прокуратуры в сфере вне уголовного правосудия возложить задачи по защите прав и свобод человека и гражданина, общественных и государственных интересов, а также представительство их интересов в суде в случаях, предусмотренных законом.

Считаем необходимым усиление функционального направления деятельности органов местного самоуправления в сфере обеспечения законности, правопорядка, охраны прав, свобод и законных интересов граждан, расширение соответствующих полномочий и их нормативно-правовой регламентации. Усовершенствование же механизма взаимодействия органов прокуратуры с органами местного самоуправления должно быть комплексным, системным, научно обоснованным, базироваться на ценностях демократического общества, европейских стандартах, учитывать особенности исторического развития страны и ее правовой системы.

Список использованной литературы:

1. Конституція України (із змін., внесен. Законом України від № 2952-VI від 01.02.2011 р.) // Відом. Верхов. Ради України. – 1996. – № 30. – № 141; 2011. – № 10. – Ст. 68.



2. Про прокуратуру : Закон України від 05.11.1991 р. № 1789-ХІІ (із змін.) // Відом. Верхов. Ради України. – 1991. – № 53. – Ст. 793.

3. Головін А. Діяльність прокуратури щодо захисту конституційних прав і свобод людини і громадянина у рішеннях Конституційного Суду України / А. Головін // Голос України. – 2012. – № 174(5424). – 18 вересня.

4. Рішення Конституційного Суду України від 08.04.1999 р. № 3-рп/99 (справа про представництво прокуратурою України інтересів держави в арбітражному суді) // Офіц. вісн. України. – 1999. – № 15. – С. 35.

5. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР (із змін.) // Відом. Верхов. Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.

6. Солоненко О.М. Реалізація функції забезпечення законності, правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян у системі місцевого самоврядування (організаційно-правові питання) : автореферат дис. ... канд. юрид. наук. – К., 2001. – 19 с.

7. Рекомендация CM/Rec(2012)11 Комитета министров государствам-членам о роли прокуроров вне системы уголовного правосудия : Принята Комитетом министров 19 сентября 2012 года на 1151-м заседании на уровне заместителей министров [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://genproc.gov.ru/files/documents/kmse.doc>.

МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ЮВЕНАЛЬНОЙ ЮСТИЦИИ В ДОКУМЕНТАХ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

Владимир СТЕШЕНКО,

кандидат юридических наук, доцент кафедры международного права Национального университета «Юридическая академия Украины имени Ярослава Мудрого»

Summary

A theoretical research of international juridical regulation of the administration of juvenile justice in the United Nations documents is conducted in the article. Absence of universal international treaties in respect of juvenile justice at the present time is stated. In connection with this the content the Beijing Rules (1985) adopted by respective resolution of the UN General Assembly is studied. It is underlined, that, regardless of formal absence of obligatory juridical force in the indicated document, this resolution ought to be taken into consideration, since the contemporary international juridical concept of the administration of juvenile justice is set forth exactly by it.

Key words: juvenile justice, legal status of the children and the adolescents, international treaties, international soft law.

Аннотация

В статье проводится теоретическое исследование международно-правового регулирования отправления правосудия в отношении детей (ювенальной юстиции) в документах Организации Объединенных Наций. Констатируется отсутствие в настоящее время специального международного договора универсального характера, регулирующего вопросы ювенальной юстиции. В связи с этим исследуется содержание Пекинских правил (1985 г.), принятых соответствующей резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН. Подчеркивается, что, несмотря на формальное отсутствие обязательной юридической силы указанного документа, он должен приниматься во внимание, поскольку именно в нем сформулирована современная международно-правовая концепция ювенальной юстиции.

Ключевые слова: ювенальная юстиция, правовой статус детей и подростков, международные договоры, «мягкое» международное право.

Постановка проблемы. Универсальные международно-правовые акты специального характера в отношении детей, в частности Декларация прав ребенка от 20 ноября 1959 г. [4] и Конвенция о правах ребенка от 20 ноября 1989 г.¹ [7] признают, что ребенок, ввиду его физической и умственной незрелости, нуждается в специальной охране и заботе, включая надлежащую правовую защиту. Ребенком в соответствии со статьей 1 Конвенции о правах ребенка от 20 ноября 1989 г. [7] является каждое человеческое существо до достижения 18-летнего возраста, если по закону, применимому к данному ребенку, он не достигает совершеннолетия ранее. Таким образом, международно-правовое регулирование правового статуса детей, в том числе вопросов отправления правосудия в отношении детей, должно учитывать их возрастные особенности.

Актуальность темы исследования обусловливается фактическим отсутствием в Украине фундаментальных работ по исследованию международно-правовых норм как универсального, так и регионального характера, регулирующих вопросы юридической ответственности детей, в частности международно-правового регулирования отправления правосудия в отношении детей (ювенальной юстиции).

Состояние исследования. В Украине вопросы ювенальной юстиции исследовали Н. Н. Крестовская² [9], Л. В. Чуприй³ [23], Ю. А. Павленко⁴ [15, 16], М. В. Буроменский⁵ [21] и другие ученые. В иностранной доктрине следует выделить таких авторов, как: Воронова Е. Л. [1], Исмаилов Б. И. [5], Комарницкий А. В. [6], Криворученко В. К. [10], Полтавцева Л. И. [17], Предеина И. В. [19], Карен М. Хесс (Karen M. Hess) [26], Шахид М. Шахидуллах (Shahid M. Shahidullah) [27] и др.