

УДК 347.963(477)

**О. О. ШАНДУЛА,***кандидат юридичних наук, доцент,**доцент кафедри організації судових та правоохоронних органів**Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого (м. Харків)*

## ПРЕДМЕТ ПРОКУРОРСЬКОГО НАГЛЯДУ ЗА ДОДЕРЖАННЯМ ПРАВ І СВОБОД ЛЮДИНИ ТА ГРОМАДЯНИНА

Висвітлено проблеми визначення предмета прокурорського нагляду за додержанням прав і свобод людини та громадянина, додержанням законів із цих питань органами виконавчої влади, місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами. Окреслено межі наглядової діяльності прокурора у сфері захисту прав і свобод громадян. Розглянуто співвідношення функцій нагляду за додержанням прав і свобод людини та громадянина та нагляду за додержанням і застосуванням законів, а також наглядової діяльності прокуратури та діяльності інших органів державного контролю та управління стосовно додержання прав громадян. Сформульовано пропозиції щодо підвищення ефективності прокурорського нагляду за додержанням прав і свобод людини та громадянина, додержанням законів із цих питань органами виконавчої влади, місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами.

**Ключові слова:** прокуратура, прокурорський нагляд, додержання прав і свобод людини, предмет нагляду, межі нагляду.

Згідно із Законом України від 21 лютого 2014 р. № 742-VII було відновлено реалізацію органами прокуратури України передбаченої п. 5 ст. 121 Конституції України функції, яка полягає у здійсненні нагляду за додержанням прав і свобод людини та громадянина, додержанням законів із цих питань органами виконавчої влади, місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами. Діяльність у цьому напрямку є важливою складовою механізму захисту прав і свобод людини в нашій державі, що визначає актуальність обраної теми.

Проблематику здійснення прокуратурою правозахисної діяльності досліджували такі учені, як В. С. Бабкова, Л. Р. Грицаєнко, В. В. Долежан, Е. Ф. Іскендеров, П. М. Каркач, В. Г. Клочков, М. В. Косюта, А. В. Лапкін, М. І. Мичко, Г. С. Рибалко, М. В. Руденко, Г. П. Середа та інші. Проте в науковій юридичній літературі відсутнє єдине розуміння предмета прокурорського нагляду за додержанням прав і свобод людини та громадянина, що визначає необхідність подальших наукових розробок у цьому напрямку.

**Завданням** цієї наукової статті є визначення предмета і меж прокурорського нагляду за додержанням прав і свобод людини та громадянина, додержанням законів із цих питань органами виконавчої влади, місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами з метою підвищення ефективності правозахисної діяльності прокуратури.

Предмет прокурорського нагляду за додержанням прав і свобод людини та громадянина

законодавчо не визначений. У таких умовах вважаємо за доцільне звернутися до досвіду зарубіжних країн, у яких закріплено аналогічну функцію прокуратури. Наприклад, відповідно до ст. 26 Закону «Про прокуратуру Російської Федерації» предмет прокурорського нагляду за додержанням прав і свобод людини та громадянина включає додержання прав і свобод людини та громадянина федеральними міністерствами, державними комітетами, службами та іншими федеральними органами виконавчої влади, представницькими (законодавчими) і виконавчими органами суб'єктів РФ, органами місцевого самоврядування, органами військового управління, органами контролю, їх посадовими особами, а також органами управління та керівниками комерційних і некомерційних організацій [1].

Необхідно звернути увагу на те, що в науковій юридичній літературі розмежовуються поняття «предмет», «об'єкти» та «суб'єкти» прокурорського нагляду. Так, П. М. Каркач, розглядаючи предмет прокурорського нагляду як виду державної діяльності, відносить до нього додержання і застосування Конституції і законів юридичними і фізичними (посадовими) особами. Поряд із цим під об'єктами нагляду він розуміє підприємства, організації, установи та інші юридичні особи, в яких проводяться прокурорські перевірки додержання і застосування законів, а суб'єктів прокурорського нагляду визначає як учасників прокурорсько-наглядової діяльності, тобто це прокурори, які проводять перевірку додержання і застосування

законів на об'єктах нагляду [2, с. 7]. Отже, наведено вище законодавче закріплення предмета нагляду акцентує увагу власне не стільки на самому предметі, скільки на об'єктах нагляду.

На наш погляд, такий підхід не є правильним. Із цим погоджуються і російські дослідники, які наголошують на тому, що всі вказані питання визначаються сферою суспільних відносин, пов'язаних із правами і свободами громадян [3, с. 38]. З огляду на це, необхідно підтримати думку Г. С. Рибалка, відповідно до якої предмет правозахисної діяльності прокуратури у загальному вигляді можна визначити як коло питань, додержання яких перевіряються прокурором у процесі наглядової діяльності, тобто предметом правозахисної діяльності прокуратури є права і свободи людини та громадянина безвідносно до їх нормативного закріплення, а також кореспондуючі їм установлені законом обов'язки об'єктів правозахисної діяльності додержувати, утверджувати і захищати ці права і свободи [4, с. 193].

Зустрічається в науковій юридичній літературі і підхід, за яким предмет прокурорського нагляду за додержанням прав і свобод людини та громадянина визначається через перелік нормативно-правових актів, у яких ці права і свободи закріплені. Так, Ю. Є. Вінокуров включає до предмета нагляду додержання норм Конституції та виконання великої кількості законів, об'єднаних сферою регулювання найбільш важливих прав і свобод людини та громадянина, серед яких: трудові, виборчі права, право на соціальний захист і забезпечення, рівність прав чоловіка і жінки та ін. [5, с. 29–30]. Проте з цього приводу необхідно зауважити, що держава не «дарує» права, а тільки закріплює їх у законі і забезпечує реалізацію, за умови чого державу можна вважати правовою [6, с. 540]. Отже, в основі визначення предмета прокурорського нагляду за додержанням прав і свобод людини та громадянина мають лежати передусім самі ці права і свободи, а вже потім – нормативні акти, в яких вони закріплені. Це досить виразно виявляється у формулюванні досліджуваної нами функції прокуратури, яка, виходячи із п. 5 ст. 121 Конституції України, визначається як нагляд за: 1) додержанням прав і свобод людини та громадянина; 2) додержанням законів із цих питань органами виконавчої влади, місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами.

Наведене формулювання дає також підстави для поділу предмета досліджуваного нагляду на дві складові: 1) широкую, яка передбачає

нагляд прокурора за додержанням прав і свобод людини та громадянина безвідносно до їх закріплення та суб'єктів реалізації відповідних обов'язків, та 2) вузьку, що стосується додержання законів із цих питань органами виконавчої влади, місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами, тобто суб'єктами реалізації державно-владних, публічних повноважень. Подібний висновок підтверджується поглядами дослідників, які, поділяючи такий прокурорський нагляд на вказані підфункції, вказували на те, що друга підфункція є частиною першої [7, с. 60], а також на те, що права і свободи людини та громадянина можна вважати первинними складовими предмета нагляду, а додержання законів із цих питань – похідною і вторинною складовою [8, с. 248].

Слід зазначити, що в науковій юридичній літературі зустрічаються й інші підходи до структурування вказаної наглядової діяльності прокурора. Так, на думку В. Г. Клочкова, предметом такого прокурорського нагляду мають бути два основні напрями: 1) дотримання прав і свобод людини та громадянина всіма органами, підприємствами, установами, організаціями незалежно від їх форм власності та їхніми посадовими особами; 2) відповідність Конституції України і чинним законам правових актів, що видаються цими органами і посадовими особами [9, с. 134]. На наш погляд, другий із виокремлених напрямів охоплюється першим, оскільки видання правових актів є однією зі сфер діяльності зазначених об'єктів нагляду, в межах якої мають додержуватися права і свободи людини та громадянина.

Отже, зміст предмета прокурорського нагляду за додержанням прав і свобод людини та громадянина необхідно визначати, виходячи із системи прав і свобод людини та громадянина. Можна вважати, що саме такого підходу дотримується і законодавець, передбачаючи у п. 2 ч. 1 ст. 4 (серед завдань прокуратури) та у п. 2 ч. 1 ст. 19 (при визначенні предмета нагляду за додержанням і застосуванням законів) Закону України «Про прокуратуру» захист прокуратурою соціально-економічних, політичних, особистих прав і свобод людини та громадянина, захист їхньої честі і гідності, додержання законів про недоторканність особи. У свою чергу, науковці конкретизують ці права і свободи залежно від їх поділу на групи: 1) особисті (право на життя, на охорону честі і гідності особистості, на свободу і недоторканність особистого життя, особисту і сімейну

таємницю, на недоторканність житла тощо); 2) політичні (право на об'єднання; право збиратися мирно, без зброї, проводити зібрання, мітинги і демонстрації; обирати і бути обраним; брати участь в управлінні державними справами; свобода слова; свобода совісті; свобода переконань тощо); 3) соціально-економічні (право приватної власності; на соціальне забезпечення; на охорону здоров'я; свобода підприємництва та ін.) [10, с. 224–225].

У практичній роботі органів прокуратури використовується дещо інший підхід до конкретизації прав і свобод громадян як предмета прокурорського нагляду. Так, у статистичній звітності органів прокуратури відображаються показники прокурорського нагляду за додержанням законів щодо захисту конституційних прав громадян щодо: погашення заборгованості із заробітної плати; охорони праці; охорони здоров'я; пенсійного забезпечення; соціального захисту інвалідів; охорони прав дітей (в т. ч.: освіти; опіки, піклування та усиновлення; праці і працевлаштування; соціального захисту; попередження правопорушень серед дітей; охорони життя і здоров'я; попередження насильства в сім'ї; захисту житлових і майнових прав) [11]. Очевидно, що подібний перелік охоплює далеко не всі конституційні права і свободи людини та громадянина, а лише акцентує увагу на пріоритетних, найбільш важливих сферах захисту прав громадян засобами прокурорського нагляду.

Визначення предмета прокурорського нагляду за додержанням прав і свобод людини та громадянина нерозривно пов'язане із проблемою встановлення меж цього нагляду. З одного боку, це пояснюється необхідністю визначення компетенції прокурора у правозахисній сфері. З іншого боку, необхідно враховувати, що додержання прав і свобод людини та громадянина входить до предмета не тільки цієї, а й інших галузей прокурорського нагляду. З огляду на це, на думку дослідників, предметом цього нагляду охоплюється додержання тільки тих прав і свобод людини та громадянина, які не належать до предмета інших галузей прокурорського нагляду [12, с. 109].

В останньому контексті найбільш гострою уявляється проблема співвідношення функцій нагляду за додержанням прав і свобод громадян та нагляду за додержанням і застосуванням законів. Це пояснюється тим, що додержання законів про недоторканність особи, соціально-економічні, політичні, особисті права і свободи громадян, захист їхньої честі і гідності відне-

сено п. 2 ч. 1 ст. 19 Закону України «Про прокуратуру» до предмета нагляду за додержанням і застосуванням законів. З цього приводу в науковій юридичній літературі наголошувалося, що функції «загального нагляду» і нагляду за додержанням прав і свобод людини і громадянина значною мірою переплітаються, оскільки права й інтереси громадян збігаються, а під час реалізації обох цих функцій прокуратура використовує практично тотожні повноваження, з чого робили висновок, що вилучення з Конституції України п. 9 Перехідних положень не вплине істотно на збереження правоохоронного потенціалу прокуратури [13, с. 90; 14, с. 119]. Отже, одним із шляхів їх розмежування є відмова від реалізації прокуратурою функції нагляду за додержанням і застосуванням законів. Іншим варіантом вирішення цієї проблеми є вилучення положень щодо додержання прав і свобод людини та громадянина із предмета нагляду за додержанням і застосуванням законів і забезпечення законності з цих питань виключно у межах функції нагляду за додержанням прав і свобод людини та громадянина, додержанням законів із цих питань органами виконавчої влади, місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами, яка задля цього повинна отримати достатню нормативну регламентацію в Законі України «Про прокуратуру».

Необхідно враховувати, що нагляд за додержанням прав і свобод людини та громадянина має й інші обмеження, які лежать у сфері компетенції прокуратури. Так, п. 2 ч. 1 ст. 19 Закону України «Про прокуратуру» здійснення нагляду в цій сфері обмежується встановленням законом іншого порядку захисту прав громадян. Згідно із ч. 2 ст. 19 Закону України «Про прокуратуру» прокуратура не підміняє органи відомчого управління та контролю і не втручається у господарську діяльність, якщо така діяльність не суперечить чинному законодавству. Отже, під час здійснення нагляду діяльність прокуратури повинна розмежовуватися із контролюючою й управлінською діяльністю інших органів, на які покладено обов'язки у сфері захисту прав і свобод людини та громадянина, з метою усунення дублювання і паралелізму в їхній роботі. На це звертає увагу Генеральний прокурор України, який у п. 6.2 наказу від 7 листопада 2012 р. № 3гн «Про організацію прокурорського нагляду за додержанням і застосуванням законів» вимагає від підпорядкованих прокурорів не допускати підміни органів державного нагляду (контролю) та управління,

не дублювати їх функцій, не відображати роботу цих органів як результати нагляду за додержанням і застосуванням законів [5].

Однак зазначене не означає усунення прокуратури зі сфери захисту прав громадян, зважаючи на значну кількість органів державного нагляду (контролю) та управління. У цьому контексті вважаємо правильною позицію В. Г. Клочкова, який наголошує, що перевірки з боку прокурора підлягає додержання прав і свобод людини та громадянина самими контролюючими органами, а також виконання ними своїх обов'язків у цій сфері. Прокурори мають право і зобов'язані наглядати за тим, як органи контролю виконують покладені на них законом та підзаконними актами обов'язки [16, с. 36]. Фактично такий підхід проголошується і законодавцем, який визначив у ч. 2 ст. 21 Закону України «Про прокуратуру», що в разі, якщо захист прав і свобод людини та громадянина й інтересів держави згідно із законом є компетенцією відповідних органів державного нагляду (контролю), перевірки проводяться з обов'язковим наданням оцінки щодо законності їх діяльності. У зв'язку з бездіяльністю уповноваженого органу державного нагляду (контролю) або відсутністю такого органу вживаються відповідні заходи прокурорського реагування, спрямовані на забезпечення захисту прав і свобод людини та громадянина, інтересів держави. Конкретизуючи вказані положення Закону, Генеральний прокурор України вимагає за наслідками перевірок обов'язково надавати оцінку законності діяльності органів

державного нагляду (контролю) та управління, уповноважених на захист прав і свобод людини та громадянина й інтересів держави (п. 6.3 наказу № 3гн).

Таким чином, прокуратура покликана наглядати за тим, наскільки ефективно інші наглядові або контролюючі органи захищають права і свободи громадян, а в разі неналежного виконання ними покладених на них у цій сфері обов'язків – захищати права громадян самостійно, а також застосовувати акти реагування з метою усунення порушень в діяльності уповноважених органів державного нагляду (контролю) та управління. Це ставить прокуратуру на якісно вищий рівень серед усього масиву контролюючих органів, систематизований перелік яких у нашій державі фактично відсутній [9, с. 118].

На підставі викладеного можна дійти **висновку** щодо необхідності законодавчого закріплення предмета конституційної функції прокуратури зі здійснення нагляду за додержанням прав і свобод людини та громадянина, додержанням законів із цих питань органами виконавчої влади, місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами. Одночасно мають бути конкретизовані її межі для виключення дублювання як з іншими функціями органів прокуратури, так і з правозахисною діяльністю інших органів державного нагляду (контролю) та управління. Зазначене сприятиме підвищенню ефективності прокурорського нагляду у сфері захисту прав і свобод людини та громадянина.

#### Список використаних джерел

1. О прокуратуре Российской Федерации [Електронний ресурс] : закон РФ № 2202-1 от 17 янв. 1992 г. : [в ред. от 02.03.2007 № 24-ФЗ]. – Режим доступу: [www.consultant.ru/popular/prosec/](http://www.consultant.ru/popular/prosec/).
2. Каркач П. М. Організація роботи районної, міської прокуратури : наук.-практ. посіб. / П. М. Каркач. – Харків : Право, 2013. – 336 с.
3. Копылова О. П. Прокурорский надзор : учеб. пособие / О. П. Копылова. – Тамбов : Изд-во Тамбов. гос. техн. ун-та, 2007. – 164 с.
4. Рибалко Г. С. Організаційно-правові основи правозахисної діяльності органів прокуратури України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.10 / Рибалко Гліб Сергійович. – Харків, 2014. – 237 с.
5. Прокурорский надзор : курс лекций и практикум / под ред. Ю. Е. Винокурова. – Изд. 5-е, перераб. и доп. – М. : Экзамен, 2003. – 544 с.
6. Теория государства и права : учеб. для юрид. вузов и фак. / под ред. С. С. Алексеева. – Изд. 2-е, перераб. и доп. – М. : Инфра-М – Норма, 2000. – 595 с.
7. Косюта М. Правозахисна функція прокуратури та її закріплення у майбутньому законі України «Про прокуратуру» / М. Косюта, В. Долежан // Право України. – 2006. – № 3. – С. 59–63.
8. Рибалко Г. С. Поняття та функціональне призначення правозахисної діяльності органів прокуратури / Г. С. Рибалко // Вісник Харківського національного університету ім. В. Н. Каразіна. Серія «Право». – № 1034. – 2012. – С. 247–250.
9. Клочков В. Розмежування об'єкта і предмета прокурорського нагляду за дотриманням прав і свобод людини і громадянина / В. Клочков // Підприємництво, господарство і право. – 2003. – № 11. – С. 132–134.
10. Настольная книга прокурора / под ред. С. И. Герасимова. – М. : Экслит, 2002. – 840 с.

11. Звіт про роботу прокурора за 6 міс. 2014 р. : Форма № П квартална : затв. наказом Ген. прокуратури України від 28 листоп. 2012 р. № 121 : [зі змін. та допов.] [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.gp.gov.ua/ua/file\\_downloader.html?\\_m=fslib&\\_t=fsfile&c=download&file\\_id=187205](http://www.gp.gov.ua/ua/file_downloader.html?_m=fslib&_t=fsfile&c=download&file_id=187205).

12. Российский прокурорский надзор : учебник / под ред. проф. А. Я. Сухарева. – М. : Норма – Инфра-М, 2001. – 384 с.

13. Косята М. В. Прокуратура України : навч. посіб. – 2-ге вид., перероб. і допов. – Київ : Знання, 2010. – 404 с.

14. Руденко М. Роль прокуратури у захисті прав та свобод людини і громадянина / М. Руденко // Юридичний журнал. – 2004. – № 7. – С. 119–121.

15. Про організацію прокурорського нагляду за додержанням і застосуванням законів [Електронний ресурс] : наказ Ген. прокуратури України від 7 листоп. 11.2012 р. № 3гн. – Режим доступу: [http://www.gp.gov.ua/ua/gl.html?\\_m=publications&\\_t=rec&id=94102](http://www.gp.gov.ua/ua/gl.html?_m=publications&_t=rec&id=94102).

16. Клочков В. Співвідношення прокурорського нагляду за додержанням законів та державного контролю / В. Клочков // Вісник прокуратури. – 2008. – № 9. – С. 27–37.

*Надійшла до редколегії 21.10.2014*

### **ШАНДУЛА О. О. ПРЕДМЕТ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА ЗА СОБЛЮДЕНИЕМ ПРАВ И СВОБОД ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА**

Освещены проблемы определения предмета прокурорского надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, соблюдения законов по этим вопросам органами исполнительной власти, местного самоуправления, их должностными и служебными лицами. Обозначены пределы надзорной деятельности прокуратуры в сфере защиты прав и свобод граждан. Рассмотрены соотношение функций надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина и надзора за соблюдением и применением законов, а также надзорной деятельности прокуратуры и деятельности других органов государственного контроля и управления по соблюдению прав граждан. Сформулированы предложения относительно повышения эффективности прокурорского надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, соблюдением законов по этим вопросам органами исполнительной власти, местного самоуправления, их должностными и служебными лицами.

**Ключевые слова:** прокуратура, прокурорский надзор, соблюдение прав и свобод человека, предмет надзора, пределы надзора.

### **SHANDULA O. O. SUBJECT OF PROSECUTION SUPERVISION OVER THE OBSERVANCE OF HUMAN AND CITIZEN RIGHTS AND FREEDOMS**

The article is devoted to the problems of defining the subject of prosecution supervision over the observance of human and citizen rights and freedoms, observance of laws on these matters by the executive authorities, local government, and their officials. The relevance of chosen topic is determined by the fact that this activity is an important component of the mechanism of protecting human rights and freedoms in our country.

Under the subject of prosecution activity of prosecutor's office the author understands human and citizen rights and freedoms regardless their regulatory consolidation as well as counterparts of their statutory duties of the objects of advocacy activity to maintain and protect these rights and freedoms.

The limits of supervisory activity of prosecutor's office in the sphere of protecting citizen rights and freedoms are outlined in the article. The correlation of supervision functions over the observance of human and citizen rights and freedoms and supervision over the observance and application of laws and supervisory activity of prosecutor's office and activity of other agencies of state control and management concerning the observance of human rights is considered. Propositions on improving the efficiency of prosecution supervision over the observance of human and citizen rights and freedoms, observance of laws on these matters by the executive authorities, local government and their officials are formulated.

**Keywords:** prosecutor's office, prosecution supervision, observance of human rights and freedoms, subject of supervision, supervision limits.