



СУДОУСТРІЙ; АДВОКАТУРА; ПРОКУРАТУРА

М. В. Арсірій,
прокурор відділу захисту інтересів громадян
і держави у сфері земельних відносин
прокуратури Кіровоградської області

УДК 343.13

ФОРМИ ТА МЕТОДИ ПРОКУРОРСЬКОГО НАГЛЯДУ ЗА ДОДЕРЖАННЯМ ЗАКОНОДАВСТВА ЩОДО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ САНІТАРНОГО ТА ЕПІДЕМІЧНОГО БЛАГОПОЛУЧЧЯ НАСЕЛЕННЯ

Розглядаються наукові підходи до визначення форм та методів прокурорського нагляду за додержанням законів щодо забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення, а також наводяться пропозиції щодо їх удосконалення. Виокремлюються особливості такої діяльності прокурора та формулюються пропозиції з її вдосконалення.

Ключові слова: прокурорський нагляд, форма, метод, проведення перевірки.

На сьогодні у прокурорській науці досить ретельно досліджено питання форм і методів прокурорського нагляду за додержанням законів. Проте законодавчі зміни, внесені протягом поточного року до Закону України “Про прокуратуру”, зумовлюють потребу у подальшому проведенні досліджень окресленого питання, а також вдосконалення цієї діяльності у різних сферах суспільних відносин, зокрема у сфері забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення.

Проблематика використання форм і методів прокурорського нагляду за додержанням законів була предметом досліджень таких учених, як В. І. Басков, Ю. Є. Винокуров, Л. М. Давиденко, В. В. Долежан, П. М. Каркач, М. В. Косюта, О. М. Литвак, І. Є. Марочкін, О. Р. Михайленко, Ю. Є. Полянський, М. В. Руденко, Г. П. Середа, В. В. Сухонос, М. К. Якимчук, В. Б. Ястребов та інші.

Однак спеціальних досліджень, присвячених вивченню питань застосування форм і методів прокурорського нагляду за додержанням законодавства у сфері забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення, не проводилось, хоча це питання має велике практичне значення. Використання останніх досліджень прокурорської науки дасть змогу підвищити ефективність перевірок, усунути порушення законів, причини та умови, які їм сприяють, притягнути винних осіб до



відповідальності, що сприятиме створенню безпечних умов життя людей у нашій країні.

Метою цієї статті є дослідження форм і методів прокурорського нагляду за додержанням законодавства у сфері забезпечення санітарного й епідемічного благополуччя населення та напрацювання пропозицій щодо їх удосконалення.

Перш ніж перейти до дослідження цього питання розглянемо підходи, наявні у науковій літературі з приводу визначення понять “форма” і “метод” прокурорського нагляду.

Так, існують погляди, що форми прокурорського нагляду — це те, що має робити прокурор, а метод нагляду — те, яким чином, яким шляхом, за допомогою яких засобів він повинен це робити [1, с. 60].

Отже, форма нагляду — це суть, правові засоби реалізації повноважень прокурора, які визначаються законом, а також наказами (інструкціями) Генерального прокурора. Методи вироблені прокурорською практикою на основі науки способи, прийоми, шляхи реалізації повноважень прокурора [2, с. 26].

Методи виявлення порушень законів охоплюють сукупність способів і прийомів, що застосовуються органами прокуратури в процесі загальнонаглядової діяльності з метою виявлення порушень закону та причин, що їх породжують [3, с. 37].

Методи нагляду, у свою чергу, розглядаються, як вироблені прокурорською практикою на основі науки й передового досвіду способи, прийоми, шляхи реалізації повноважень прокурора.

Таким чином, зважаючи на викладені підходи до визначення форм і методів прокурорського нагляду, можна зробити висновок, що це взаємопов’язані категорії, поняття та сутність яких полягає у такому: зміст (напрямок) діяльності прокурора визначає форма нагляду, а зміст повноважень прокурора — методи цього нагляду.

Доцільно зауважити: низка законодавчих змін, що відбулась протягом 2012 року у нормативних актах України, що регламентують діяльність органів прокуратури, зокрема в частині здійснення нагляду за додержанням та застосуванням законів, суттєво змінила повноваження прокурора у цьому напрямі, а отже, і методи здійснення цієї діяльності будуть суттєво переглянуті.

Так, п. 4 ч. 1 ст. 20 Закону України “Про прокуратуру” (зі змінами, внесеними згідно із Законом України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України з питань удосконалення діяльності прокуратури”) від 17 вересня 2012 р. (далі — Закон) вперше за часів незалежності нашої держави передбачено кілька додаткових повноважень прокурора: доступ до інформаційних баз даних державних органів; доступ до документів та матеріалів, які містять комерційну таємницю або інформацію з обмеженим доступом; право самостійного визначення строку розгляду документа прокурорського реагування; право ставити питання про відповідальність за невиконання усіх законних вимог прокурора [4].

При цьому Законом встановлено відповідальність за невиконання усіх законних вимог прокурора, а також посилено відповідальність за не розгляд та несвоєчасний розгляд документів реагування.

Не менш важливого значення у межах досліджуваного питання набувають положення ст. 21 Закону, якою чітко регламентовано порядок проведення перевірок і встановлено підстави реалізації прокурором своїх повноважень. Така перевірка може бути проведена виключно за умови прийняття керівником прокуратури відповідної постанови, в якій зазначаються підстави її проведення. Не допускається проведення перевірки без надання копії зазначеної постанови представнику підприємства, установи, організації.

Отже, наведена процедура спрямована винятково на забезпечення у роботі прокурора системності й ефективності.

Варто наголосити, що при здійсненні прокурорського нагляду за додержанням і застосуванням законів особливого значення набувають вимоги ст. 19 Закону — заборона підміни прокурорами органів контролю. З огляду на той факт, що у державі



на сьогодні налічується близько 90 контролюючих органів, такий законодавчий підхід до реалізації прокурором своїх повноважень цілком виправданий.

Принциповим положенням Закону є зобов'язання прокурора надавати оцінку законності діяльності органів державного контролю (нагляду), що також повинно сприяти ефективності реалізації повноважень прокурора, спрямованих передусім на забезпечення захисту прав і свобод людини та громадянина, інтересів держави.

Наведені положення Закону відображено і в наказі Генерального прокурора України "Про організацію прокурорського нагляду за додержанням і застосуванням законів" від 7 листопада 2012 р. № 3 гн [5].

Отже, розглянуті форми та методи прокурорського нагляду повинні бути застосовані й у сфері забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення, однак необхідно звернути увагу і на певні особливості.

Зауважимо, що законодавство у досліджуваній сфері — є сукупність нормативних актів, основне місце серед яких відведено Закону України "Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення" [6].

При здійсненні нагляду за додержанням санітарно-епідемічного законодавства України потрібно виділити основні складові, на яких повинна ґрунтуватись така діяльність:

1) аналіз стану законності та заходів щодо її забезпечення у санітарно-епідемічній сфері;

2) опрацювання документів, вивчення доводів, викладених у письмовому зверненні органів державної влади, органів місцевого самоврядування та інших органів, що здійснюють державний санітарно-епідемічний нагляд в Україні;

3) вивчення законодавчої та нормативно-правової бази, зокрема й відомчих інструкцій, наказів, методик, положень;

4) витребовування у спеціально уповноважених органів (через їх керівників) державного контролю, місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування та інших органів інформації і матеріалів, які характеризують санітарно-епідемічну ситуацію у межах відповідної територіальної одиниці, використовуючи повноваження, передбачені ч. 1 ст. 20 Закону України "Про прокуратуру" (збір та аналіз зібраної інформації);

5) складання (за необхідності) плану перевірки (з урахуванням її обсягів та складності), у якому повинно бути визначено коло фахівців, яких необхідно залучити для її проведення, та погодження цього плану з відповідним керівником прокуратури.

Прокурору при проведенні перевірки насамперед необхідно виявляти правові акти, які не відповідають вимогам закону, порушують гарантовані Конституцією України та законами України права фізичних і юридичних осіб, а також звертати увагу на правомочність органу або посадової особи на видання цього акта та встановлення факту, чи не суперечить зміст нормативно-правового акта вимогам закону.

Слід мати на увазі, що акт може бути визнано незаконним за умови, якщо його положення суперечать встановленим законодавчим вимогам або обмежують гарантовані законом права й обов'язки фізичних чи юридичних осіб, а також містять інші обмеження, не передбачені законом.

Також потрібно з'ясувати, чи не порушено під час прийняття нормативно-правового акта, форму та процедуру його винесення встановлені законом, зокрема чи не прийнято рішення посадовою особою одноособово, якщо чинним законодавством передбачено його колегіальне прийняття.

Під час перевірки прокурор зобов'язаний вивчити матеріали, які стали підставою прийняття рішення (акта): протоколи нарад, заяви, виписки із рішень санітарно-епідеміологічних служб, плани, довідки, розрахунки, висновки, матеріали перевірок та інша інформація, необхідна для встановлення відповідного факту.



Розкриваючи зміст методики виявлення порушень у санітарно-епідемічній сфері, потрібно вказати на першочергове значення перевірок, що мають проводитись безпосередньо на об'єктах, які здійснюють державний санітарно-епідеміологічний нагляд в Україні: органи, установи та заклади державної санітарно-епідеміологічної служби з контролю за дотриманням юридичними та фізичними особами санітарного законодавства з метою попередження, виявлення, зменшення або усунення шкідливого впливу небезпечних факторів на здоров'я людей та із застосування заходів правового характеру щодо порушників.

Такий підхід до виявлення порушення дасть прокурору змогу якомога ефективніше використати всі надані законом повноваження для встановлення правопорушень.

При цьому слід враховувати положення п. 7 наказу № 3 гн щодо проведення перевірки за письмовими зверненнями органів державної влади, органів місцевого самоврядування, депутатів усіх рівнів, фізичних та юридичних осіб, матеріалами контролюючих органів, повідомленнями у засобах масової інформації та за власною ініціативою.

Перевірка повинна проводитись за наявності підстав її проведення, що мають свідчити про можливі порушення санітарного законодавства з обґрунтуванням необхідності вчинення дій, передбачених ст. 20 Закону України "Про прокуратуру".

Така інформація про стан законності щодо збільшення рівня захворюваності серед населення, скарги, заяви від громадян, повідомлення в засобах масової інформації містять дані про порушення санітарного законодавства. Крім того, для ефективності наглядової роботи необхідно, щоб прокурорські працівники були теоретично та практично підготовлені [7, с. 184]. Прокурор повинен визначитись із конкретним напрямом перевірки та з колом спеціалістів, які повинні залучатись до неї (зокрема фахівці науково-дослідних установ гігієнічного та епідеміологічного спрямування або практикуючі лікарі).

Отже, прокурору слід проводити перевірки із залученням спеціалістів контролюючих органів, і якщо в ході їх проведення встановлено порушення санітарного законодавства, необхідно поставити питання перед органами санітарно-епідеміологічної служби, чому ці порушення не було виявлено та зафіксовано її працівниками, а по виявленні порушеннях не прийнято вичерпних дій, спрямованих на їх запобігання та усунення.

Серед об'єктів перевірки додержання санітарного законодавства доцільно виділити такі: органи влади, органи місцевого самоврядування, місцеві державні адміністрації, установи державної санітарно-епідеміологічної служби, підприємства, установи й організації.

Наведемо лише окремі питання, що повинні з'ясувати прокурори під час проведення перевірки відповідно до ст.ст. 18, 19, 20 Закону України "Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення": стан виробничого контролю за якістю питної води в ході її подачі споживачам та обробки; стан використання водоймищ для скидання стічних, дренажних, поливних та інших забруднених вод — дотримання ними нормативів гранично допустимих скидів і забезпечення ними якості води та дотримання спеціального режиму, встановленого для зон санітарної охорони цих водопроводів і їх джерел; вжиття заходів щодо запобігання й усунення причин забруднення атмосферного повітря і фізичного впливу на атмосферу в населених пунктах, рекреаційних зонах, а також повітря у житлових та виробничих приміщеннях, у навчальних, лікувально-профілактичних та інших установах, інших місцях постійного перебування людей; вжиття заходів до забезпечення під час навчального та виховного процесу додержання встановлених вимог санітарних норм, зокрема гігієнічного виховання відповідних груп населення та вивчення ними основ гігієни; режими навчання та виховання, навчально-трудове навантаження на дітей і підлітків.



Крім того, особливе значення має реалізація положень ст.ст. 1, 4 Закону України “Про охорону праці” від 14 жовтня 1992 р. у частині забезпечення єдиного порядку організації охорони праці з метою збереження життя і здоров’я людини в процесі трудової діяльності, а саме\ забезпечення пріоритету життя та здоров’я працівників над результатами виробничої діяльності підприємства, повної відповідальності власника за створення безпечних і нешкідливих умов праці; соціальний захист працівників, повне відшкодування збитків особам, які постраждали від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань; встановлення єдиних нормативів з охорони праці для всіх підприємств незалежно від форм власності і видів їх діяльності; здійснення навчання населення, професійної підготовки і підвищення кваліфікації працівників з питань охорони праці [8].

Не менш важливе значення в межах розглядуваної проблематики має реалізація прокурором координаційних повноважень. Так, ст. 10 Закону України “Про прокуратуру” передбачено координаційні повноваження прокуратури у сфері протидії злочинності та корупції [5].

Важливо також зауважити, що координаційні повноваження прокуратури реалізуються шляхом проведення спільних нарад, створення міжвідомчих робочих груп, проведення узгоджених заходів, аналітичної діяльності тощо.

На координаційні наради запрошуються керівники органів виконавчої влади та місцевого самоврядування для заслуховування інформації щодо їхньої діяльності з питань попередження і протидії злочинності та корупції.

Рішення координаційної наради є обов’язковими для виконання визначеними у ньому правоохоронними органами.

Зауважимо, що прокурору надано право мати доступ до документів, матеріалів, необхідних для проведення перевірки, зокрема й за письмовою вимогою. Тому отримані під час перевірки документи повинні бути проаналізовані та розглянуті у порівнянні з інформацією, яка мітиться у зверненні або отримана прокурором безпосередньо. Крім того, важливим аспектом є розподіл отриманих даних по окремих об’єктах, а також видах діяльності, класифікація порушень закону й умов, що їм сприяють. Після виконання усіх цих заходів обирається форма прокурорського реагування на усунення порушень закону.

Зважаючи на викладене, можемо зробити висновок про те, що аналіз наведених форм і методів прокурорського нагляду у сфері забезпечення санітарно-епідемічного благополуччя населення свідчить про те, що їх ефективно застосування можливе лише за умови тісної взаємодії прокурора із керівниками контролюючих органів та органів місцевого самоврядування, а також використання координаційних повноважень прокурора.

Крім того, з метою удосконалення діяльності прокурора на цьому напрямі та уникнення дублювання повноважень прокурора і повноважень посадових осіб контролюючих органів вбачається за доцільне визначити на законодавчому рівні вичерпний перелік повноважень посадових осіб центрального органу виконавчої влади, що забезпечить реалізацію політики у сфері санітарного та епідемічного благополуччя населення; запровадити уніфікацію процедур державного санітарно-епідеміологічного нагляду; визначити процедури державного обліку інфекційних хвороб, професійних захворювань, масових неінфекційних захворювань (отруєнь), радіаційних уражень тощо.

Список використаних джерел

1. Курочка, М. Співвідношення прокурорського нагляду і відомчого контролю при здійсненні ОРД [Текст] / М. Курочка // Вісник прокуратури. — 2009. — № 1. — С. 58–62.
2. Бакаев, Д. М. На страже социалистической законности [Текст] / Д. М. Бакаев. — К. : Общество “Знание” Украинской ССР, 1980. — 48 с.
3. Мелкумов, В. Г. Вопросы теории и практики общего надзора прокуратуры [Текст] / В. Г. Мелкумов. — Душанбе : Ирфон, 1965. — 204 с.



4. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України з питань удосконалення діяльності прокуратури : Закон України від 18.09.2012 р. № 5288-VI-ВР [Електронний ресурс] Верховна Рада України. Законодавство України. — URL : <http://zakon.rada.gov.ua/go/5288-17>.
5. Про організацію прокурорського нагляду за додержанням і застосуванням законів [Текст] : наказ Генерального прокурора України від 07.11.2012 р. № 3 гн. — К. : Генеральна прокуратура України, 2012. — 8 с.
6. Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення : Закон України від 24.02.1994 р. № 4004-XII [Електронний ресурс] Верховна Рада України. Законодавство України. — URL : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/4004-12>.
7. *Копейко, П. А.* Пути повышения эффективности общего надзора прокуратуры [Текст] / П. А. Копейко // Совершенствование прокурорского надзора в СССР : сб. ст. — М. : Всесоюзный институт по изучению причин и разработке мер предупреждения преступности, 1973. — С. 182–186.
8. Про охорону праці : Закон України від 14.10.1992 р. № 2694-XII, у ред. Закону від 21.11.2002 р. № 229-IV [Електронний ресурс] Верховна Рада України. Законодавство України. — URL : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2694-12>.

Рекомендовано до друку кафедрою представництва інтересів громадян і держави у суді та нагляду за додержанням і застосуванням законів Національної академії прокуратури України (протокол № 6 від 9 листопада 2012 року)

Надійшла до редакції 10.11.2012

Арсирій М. В. Формы и методы прокурорского надзора за соблюдением законодательства в сфере обеспечения санитарного и эпидемиологического благополучия населения
Рассматриваются научные подходы к определению форм и методов прокурорского надзора за исполнением законов в сфере обеспечения санитарного и эпидемиологического благополучия населения. Выделяются особенности такой деятельности прокурора, а также формулируются предложения по ее усовершенствованию.

Ключевые слова: прокурорский надзор, форма, метод, проведение проверки.

Arsirii, M. V. Forms and Methods of Prosecutorial Supervision over Observance of Legislation in the Field of Sanitary and Epidemiological Welfare of the Population

In the article deals with the scientific approaches to the determination of the forms and methods of prosecutorial supervision over the implementation of laws in the field of sanitary and epidemiological welfare of the population. Stand out features such activities prosecutor and suggestions on its improvement.

Keywords: public prosecutor's supervision, the form, the method of inspection.

