

однією зі складових механізму забезпечення реальності прав і свобод громадян.

Список літератури: 1. Душейко Г. О. Організаційно-правові засади реформування системи МВС України: окремі проблемні питання //Правове забезпечення діяльності міліції/поліції: історія, сучасні проблеми та міжнародний досвід: Тези доп. наук.-теорет. конф. К., 2007. 2. Фатхутдінов В. Г. Предмет відомчого нормативно-правового регулювання діяльності міліції //Науковий вісник КНУВС. Науково-теоретичний журнал. 2007. № 1. 3. Марцеляк О. В. Роль Уповноваженого з прав людини у розбудові демократії в Україні // Міжнар.-наук. конф. «Розвиток демократії та демократична освіта в Україні». Львів, 2005. 4. Мисливий В. А. Поліція XXI століття: проблеми та перспективи //Правове забезпечення діяльності міліції/поліції: історія, сучасні проблеми та міжнародний досвід. К., 2007.

Надійшла до редколегії 12.11.07

Д. В. Єремеєв

ДІЯЛЬНІСТЬ ПРОКУРАТУРИ ЩОДО НАГЛЯДУ ЗА ДОДЕРЖАННЯМ ПРАВ ТА СВОБОД ЛЮДИНИ І ГРОМАДЯНИНА

З метою удосконалення функцій прокуратури Законом України від 8 грудня 2004 р. «Про внесення змін до Конституції України» ст. 121 Конституції України доповнено п. 5, відповідно до якого прокуратура України здійснює «нагляд за додержанням прав і свобод людини і громадянина, додержанням законів з цих питань органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами» [1].

Слід зазначити, що в умовах незалежної України захист прокуратурою прав та свобод людини і громадянина поступово став висуватись на перший план. Відповідно до п. 2 ст. 4 Закону України «Про прокуратуру» діяльність органів прокуратури поряд з іншими завданнями спрямована на захист від неправомірних посягань на гарантовані Конституцією, іншими законами України та міжнародними правовими актами соціально-економічні, політичні, особисті права і свободи людини та громадянина. Слід також зазначити, що ця діяльність розглядається у зазначеному Законі не лише як завдання, а і як принцип організації та діяльності прокуратури (п. 3, ч. 1, ст. 6 Закону «Про прокуратуру») [2].

На мою думку, принципове значення для підвищення ролі прокуратури у захисті прав людини мало прийняття Конституції України, відповідно до якої утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави (ч. 2 ст. 3), та Зasad державної політики України в галузі прав людини, затверджених Постановою Верховної Ради України від 17 червня 1999 р. № 757-XIV, якими передбачено спрямування діяльності прокуратури на зміцнення демократичної, соціально-правової держави та забезпечення верховенства прав та основних свобод людини і громадянина [1; 3].

Треба зазначити, що, будучи правоохоронною системою, яка опікується утвердженням верховенства права, зміцненням пра-

вопорядку і захистом від злочинних та інших неправомірних посягань на найважливіші соціальні цінності, прокуратура та її органи водночас здійснюють всебічну правозахисну діяльність. Можна з упевненістю стверджувати, що правоохоронна і правозахисна діяльність прокуратури тісно взаємопов'язані й у кінцевому підсумку підпорядковані одній меті – забезпеченню соціальної і правової захищеності особи [4, с. 186–189].

Правозахисна діяльність прокуратури здійснюється не відокремлено, а у тісному взаємозв'язку з іншими державними структурами, зокрема органами виконавчої влади у центрі і на місцях та органами місцевого самоврядування, управлінська діяльність яких в першу чергу має бути спрямована на задоволення потреб та інтересів людей, реалізацію їх конституційних прав. Певну роль у цих процесах відіграє також діяльність Уповноваженого Верховної Ради країни з прав людини, особливо в частині доведення до органів влади і громадськості інформації про характер і масштаби порушень прав людини. Проте можливості цього інституту щодо реагування на конкретні порушення є дуже обмеженими, що обумовлено його нечисленним кадровим складом і відсутністю представництв на місцях.

Поступово нарощується правозахисний потенціал судів, який ще більше зріс після утворення системи адміністративних судів, які відповідно до ч. 2 ст. 55 Конституції України розглядатимуть скарги громадян на рішення, дії та бездіяльність органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб. При цьому прокуратура аж ніяк не може виступати в ролі конкурента суду у правозахисній сфері і тим більше підривати його авторитет в очах громадськості, позбавляти громадян права на судовий захист своїх прав. Адже відповідно до ч. 2 ст. 124 Конституції України «юрисдикція судів поширюється на всі правовідносини, що виникають у державі» [1]. Якщо громадянин бажає обрати судовий спосіб захисту порушеного або оспорюваного права, ніхто не може йому у цьому перешкодити. Практично незамінною є роль суду у вирішенні конфліктів на ґрунті реалізації норм цивільного, сімейного, господарського і деяких інших галузей законодавства, особливо коли розгляд юридичного конфлікту вимагає детального з'ясування фактичних обставин справи із залученням свідків, експертів, вивчення письмових доказів, аналізу складного і суперечливого нормативно-правового матеріалу.

Водночас переважно внаслідок втручання прокуратури усуваються порушення, пов'язані з виданнями органами виконавчої влади та місцевого самоврядування незаконних актів, що порушують права і свободи невизначеної кількості осіб (так званий неперсоніфікований громадський інтерес) або громадян, які не в змозі самостійно звернутися до суду (неповнолітні, пенсіонери, ін-

валіди тощо). Нарешті значна кількість громадян свідомо, з прагматичних міркувань звертається до прокуратури, а не до суду. Їх лякає тяганина, властива судовій системі, значні розміри судових витрат. До того ж чимало наших співвітчизників за стереотипом, що склався, розглядають суд винятково як карний орган, а не орган правозахисту [5, с. 50].

У сучасних умовах взаємозв'язок між прокуратурою й судом виявляється у двох формах. По-перше, прокуратура виступає компенсатором обмежених можливостей судової системи у вирішенні правових конфліктів. Вона, використовуючи певні наглядові заходи (опротестування незаконних актів, внесення приписів та подань, усні звернення до порушників), сприяє вирішенню цих конфліктів без судового втручання, розвантажує тим самим суди від надмірної кількості справ, розгляд яких на підставі норм нового процесуального законодавства значно ускладнився. По-друге, вирішення правових конфліктів здійснюється шляхом взаємодії прокуратури і суду у визначених законом процесуальних формах. Це найяскравіше виявляється у зверненнях прокурора до суду в порядку прокурорсько-судового представництва (ч. 2 ст. 121 Конституції), коли саме суд ставить «останню крапку» у вирішенні цих конфліктів. Отже, судова реформа не може бути ефективною без активної участі прокурора в судовому процесі [1; 6, с. 100–104].

Звернімо увагу, що Конституційний Суд у Висновку від 12 жовтня 2004 р. № 2-в/2004 визнав, що положення вказаного пункту ст. 121 змін до Основного Закону не передбачає скасування чи обмеження прав і свобод людини і громадянина, зазначивши при цьому, що «запропоноване загальне положення щодо нагляду за додержанням прав і свобод людини і громадянина потребує законодавчої конкретизації» (абзац 3 підп. 4.21 п. 4 мотивувальної частини). Отже, Конституційний Суд визнав положення цього пункту такими, що не суперечать ст. 157 та ст. 158 Конституції, але суддя В. Скомороха зазначив, що ці положення не визначають коло посадових осіб та відомств, щодо діяльності яких має здійснюватися прокурорський нагляд, та спосіб здійснення цієї функції [1; 7]. На мою думку, це може бути зроблено у новому Законі України «Про прокуратуру».

Застосування грамагичного способу тлумачення п. 5 ст. 121 Конституції дає підстави для висновку про те, що цей пункт складається з двох самостійних, але взаємопов'язаних частин: а) нагляду прокуратури за додержанням прав та свобод людини і громадянина (без обмеження лише сферою функціонування державних і самоврядних органів); б) прокурорського нагляду за додержанням законів із цих питань владними структурами та їх представниками.

Таким чином, аналіз запропонованої новації дозволяє зробити такі висновки. По-перше, вона є підтвердженням тенденції розвитку прокуратури як правозахисної інституції. Значна частина депутатського корпусу усвідомлює, що саме прокуратура з порівняно високим рівнем кваліфікації кадрів і наявністю розгалуженої системи органів здатна успішно вирішувати пов'язані з цим питання. По-друге, це є свідченням того, що Україна як держава починає обстоювати свої національні інтереси у взаємовідносинах з органами Ради Європи, які продовжують наполягати на ліквідації бодай найменших ознак прокурорського нагляду за додержанням і застосуванням законів. По-третє, захист прав і свобод громадян засобами прокурорського нагляду розглядаються у цьому пункті через призму додержання законів із цих питань органами виконавчої влади та місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами. Тобто мова, скажімо, про нагляд з боку прокуратури за судами не йде. По-четверте, прийняті до ст. 121 Конституції доповнення дозволяють зберегти майже повністю правоохоронний потенціал прокуратури взагалі, включаючи захист інтересів держави [8, с. 27–32].

На жаль, у тому, що стосується співвідношення інтересів громадянина і держави, у сучасній громадській свідомості існують деяко спрощені уявлення, які виходять з антагонізму між інтересами держави та її громадян. Створюється враження, що громадяни тільки й мусять думати про те, як захиститися від свавілля держави, її органів та представників. При цьому на другому плані опиняється інша проблема: як держава може забезпечити виконання своєї правозахисної функції в умовах тотального правового нігілізму і незаконослужності частини населення? На жаль, у чинній Конституції України не простежується концептуальне положення про взаємну відповідальність держави перед людиною і людини перед державою.

Стаття 23 Основного Закону виходить з іншого – що людина має обов'язки перед суспільством, у якому забезпечується вільний і всебічний розвиток її особистості і нічого не сказано про її відповідальність перед державою, яка за дорученням народу здійснює управління суспільними справами. Визначаючи, що права і свободи людини мають першорядне значення, неправильно вважати інтереси держави чимось другорядним. Свобода особистості має передбачати поєднання її інтересів з державними, і вони не повинні перебувати у суперечності один з одним. Виконуючи обов'язки перед державою і суспільством, громадяни створюють передумови для реалізації суб'єктивних юридичних прав як ними самими, так й іншими особами. Це, наприклад, досить виразно виявляється у податковій сфері, коли своєчасна і в повному обсязі

сплата податків дозволяє повністю реалізувати заплановані соціальні програми [9, с. 130–133].

Вважаю, що внаслідок прийняття п. 5 ст. 121 Конституції України прокуратура не в змозі обмежитися захистом прав громадян, так би мовити, «у чистому вигляді». Це неможливо, оскільки в реальному житті дуже важко буде визначити, де закінчуються порушення прав громадян і починаються порушення інтересів держави і навпаки. До того ж представництво інтересів держави в суді, передбачене п. 2 ст. 121 Конституції, також залишиться за прокуратурою. У зв'язку з цим досить скептично сприймаються вимоги Ради Європи про те, щоб представництво обмежувалось випадками, де фігурує публічний інтерес та де немає конфлікту з основними правами і свободами людини.

Виконання прокуратурою свого обов'язку щодо захисту прав та свобод людини і громадянина значною мірою залежить від точного виконання її органами вимог Закону України від 2 жовтня 1996 р. «Про звернення громадян», ст. 12 чинного Закону «Про прокуратуру», чіткої конкретизації положень законодавства із цих питань у вказівках Генерального прокурора України [2; 10]. У зв'язку із цим слід зауважити, що положення ч. 1 ст. 12 Закону «Про прокуратуру» про те, що «прокурор розглядає заяви і скарги про порушення прав громадян та юридичних осіб, крім скарг, розгляд яких віднесено до компетенції суду», уже не відповідає сучасним реаліям, оскільки скарги всіх категорій можуть розглядатись судом. Якщо буквально тлумачити зазначену норму, то прокурору в цьому напрямку взагалі нічого буде робити, що зведе нанівець інші положення Закону «Про прокуратуру» щодо її участі у правозахисті. Тому, на мій погляд, таке застереження доцільно не відтворювати у новій редакції Закону «Про прокуратуру». Натомість потрібно виробити чіткі критерії, керуючись якими прокурори могли б самостійно вирішувати, які саме скарги їм брати до свого провадження, а які передавати на розгляд іншим органам і за якими роз'яснювати заявникам їх право на звернення до суду [11, с. 53–58].

Правозахисна місія прокуратури поширюється не лише на здійснення нею нагляду за додержанням і застосуванням законів (колишня назва – загальний нагляд), а й на всі інші функції прокуратури. Подальша наукова розробка цих проблем сприятиме визначенню пріоритетних напрямів прокурорського нагляду у правозахисній сфері з врахуванням особливостей окремих конституційних функцій прокуратури. У зв'язку із цим об'єктивно виникає запитання: яким чином має здійснюватись прокурорський нагляд за дотриманням законності щодо забезпечення прав і свобод, законних інтересів в умовах сьогодення людини і громадянина в окремому напрямі або в звичайному режимі діяльності

на всіх функціональних напрямках, визначених для прокуратури ст. 12 та п. 9 розд. XV (Перехідні положення) Конституції України?

Можна стверджувати, що для органів прокуратури забезпечення реалізації конституційних прав та свобод людини і громадянина є комплексною діяльністю, оскільки вона досягається при здійсненні усіх її функцій. Проте більш наочно захист соціальних, економічних, політичних, культурних, екологічних та інших конституційних прав громадян здійснюється шляхом прокурорського нагляду за: виконанням Закону про звернення громадян до органів виконавчої влади та місцевого самоврядування; відповідністю Закону нормативних актів про права свободи й відповідальність громадян; забезпеченням органами виконавчої влади та місцевого самоврядування реалізації прав та свобод громадян [12, с. 137–140].

Захист прав і свобод громадян здійснюється здебільшого шляхом прокурорського нагляду за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання та досудове слідство, за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян. Прокурорський нагляд у цих випадках передбачає захист прав громадян як за їх зверненням до прокуратури, так і за ініціативою самого прокурора, що є суттєвою особливістю прокурорської правозахисної діяльності. Останнє випливає зі здійснення прокурорами повноважень, спрямованих на запобігання порушенням прав та свобод людини і громадянина. Таке твердження кореспондує із відповідними положеннями ст. 29 Закону України «Про звернення громадян», згідно із якою нагляд за дотриманням законодавства про звернення громадян здійснюється Генеральним прокурором України та прокурорами. Відповідно до наданих їм чинним законодавством повноважень вони вживають заходів щодо поновлення порушених прав, захисту законних інтересів громадян, притягнення порушників закону до відповідальності.

Положення про пріоритетність захисту прав людини в діяльності органів прокуратури має бути закріплено й деталізовано в окрему розділі нової редакції Закону України «Про прокуратуру» під назвою «Нагляд за додержанням прав та свобод людини і громадянина», у якому повинно бути чітко визначено завдання, предмет нагляду, повноваження органів прокуратури при здійсненні нагляду за додержанням прав громадян, а також правові засоби, які має право застосувати прокурор для забезпечення захисту прав людини та її законних інтересів.

Держава й суспільство мають бути зацікавлені у якнайповнішому здійсненні прав і свобод людини, їх юридичному забезпеченні, оскільки це стосується не тільки особистих інтересів кожно-

го з нас, а й спрямовано на організацію нормального життя суспільства, здійснення перетворень на краще. Отже, реформування прокуратури відповідно до новел, які містяться в п. 5 ст. 121 Конституції України, має бути спрямоване на подальше вдосконалення її діяльності із забезпечення безперешкодної реалізації прав громадян, на більшу доступність для звернень до неї кожної людини за захистом своїх прав і свобод. Це реформування не повинно призвести до руйнування того, що довгі часи добре слугувало людям, державі й суспільству. Тільки за таких умов прокуратура може стати дійовим гарантом прав громадян. Реформування прокурорських органів, судової системи, усіх правоохоронних установ має спрямовуватися на забезпечення високих європейських і світових стандартів захисту прав і свобод людини.

Список літератури: 1. Конституція України від 28 червня 1996 р. // ВВР України. 1996. № 30. Ст. 141. 2. Про прокуратуру: Закон України від 5 листопада 1991 р. // Відомості Верховної Ради України. 1991. № 53. Ст. 793. 3. Про Засади державної політики України в галузі прав людини: Постанова Верховної Ради України від 17 червня 1999 р. // Відомості Верховної Ради України. 1999. № 35. Ст. 303. 4. Актуальні проблеми формування правової держави в Україні. Х., 2000. 5. Косюта М.В. Прокуратура України. Одеса, 2003. 6. Роль прокуратури у захисті прав і свобод людини та громадянина // Підприємництво, господарство і право. 2003. № 2. 7. Урядовий кур'єр. 2004. 20 жовтня. 8. Долежан В., Косюта М. Конституційна реформа і функції прокуратури // Прокуратура. Людина. Держава. 2004. № 12. 9. Долежан В. В., Василюк С. Ф. Актуальні проблеми конституційно-правового регулювання прав, свобод і обов'язків людини та громадянина в Україні / Проблеми державотворення і захисту прав людини України. Львів, 2003. 10. Про звернення громадян: Закон України від 2 жовтня 1996 р. // ВВР України. 1996. № 47. Ст. 256. 11. Долежан В. Актуальні проблеми зі зверненнями громадян в органах прокуратури // Вісник Академії прокуратури. 2006. № 2. 12. Волинка К. Г. Конституційне забезпечення прав і свобод особи в Україні / Держава і право: Зб. наук, праць. К., 2000. Вип. 5.

Надійшла до редколегії 12.10.07