



Георгій ПОПОВ,
аспірант кафедри теорії прокурорської діяльності
та кримінального процесу
Національної академії прокуратури України

ПРЕДМЕТ ТА МЕЖІ НАГЛЯДОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ ЗА ДОДЕРЖАННЯМ ЗАКОНІВ ЩОДО ЗАХИСТУ ПРАВ І СВОБОД НЕПОВНОЛІТНІХ

Ключові слова: прокурорський нагляд, захист прав і свобод неповнолітніх, предмет прокурорського нагляду, об'єкт прокурорського нагляду, межі прокурорського нагляду.

Права та свободи неповнолітніх завжди перебували під особливою увагою держави. Розуміючи важливість цього напрямку наглядової діяльності, Генеральний прокурор СРСР 10 квітня 1956 року видав наказ «Про структуру в органах Прокуратури СРСР», відповідно до якого вперше в історії вітчизняних органів прокуратури було утворено відділ у справах щодо неповнолітніх. І саме з цього моменту керівництвом прокуратури СРСР нормативно виділено в окремий напрям наглядову діяльність із захисту прав і свобод неповнолітніх. На даний час зазначений напрям наглядової діяльності органів прокуратури України залишається актуальним і регулюється окремим Наказом Генерального прокурора України «Про організацію діяльності органів прокуратури щодо захисту прав і свобод неповнолітніх» від 15 квітня 2004 року № 6/1 гн.

Слід зазначити, що проблеми наглядової діяльності органів прокуратури за додержанням законів щодо захисту прав і свобод людини та громадянина досліджувалися багатьма вченими й практиками. Так, зокрема, своє бачення вирішення проблеми наглядової діяльності органів прокуратури свого часу висловлювали Д.М. Бакаєв, Ю.М. Грошевий, В.В. Долежан, Б.В. Коробейніков, М.П. Курило, О.Р. Михайленко й інші дослідники.

Проте, незважаючи на доволі велику кількість досліджень з проблематики прокурорського нагляду, дискусійними залиша-

ються питання щодо предмета і меж наглядової діяльності органів прокуратури України. Крім того, не зазнав свого комплексного дослідження предмет та межі прокурорського нагляду за додержанням законів щодо захисту прав і свобод неповнолітніх. Також на сьогодні відсутнє законодавче визначення предмета і меж прокурорського нагляду за додержанням законів щодо захисту прав та свобод неповнолітніх.

Крім того, актуальність дослідження окреслених питань обумовлюється й тим, що сучасні проблеми теорії прокурорського нагляду проєктуються безпосередньо і на практику [1, 12]. Особливої уваги заслуговує така практична діяльність органів прокуратури України, як нагляд за додержанням і застосуванням законів щодо захисту прав і свобод неповнолітніх – майбутнього української нації.

Наявність наведених вище проблем дає змогу сформулювати завдання авторського дослідження в межах даної статті. Так, своїм завданням дане дослідження має: визначення предмета, об'єкта та меж наглядової діяльності органів прокуратури України за додержанням прав і свобод неповнолітніх; формулювання понять «предмет», «об'єкт» та «межі» окресленого напрямку наглядової діяльності прокуратури.

Передусім слід зазначити, що відповідно до п. 5 ч. 1 ст. 121 Конституції України прокуратура України становить єдину сис-

тему, на яку покладається нагляд за додержанням прав і свобод людини та громадянина, додержанням законів з цих питань органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами [2].

Виконання зазначеної наглядової функції органами прокуратури України полягає у здійсненні певних дій, котрі перебувають у тісному зв'язку з предметом прокурорського нагляду. Так, згідно з ч. 1 ст. 19 Закону України «Про прокуратуру» предметом нагляду за додержанням і застосуванням законів є:

1) відповідність актів, які видаються всіма органами, підприємствами, установами, організаціями та посадовими особами, вимогам Конституції України та чинним законам;

2) додержання законів про недоторканність особи, соціально-економічні, політичні, особисті права і свободи громадян, захист їх честі та гідності, якщо законом не передбачений інший порядок захисту цих прав;

3) додержання законів, що стосуються економічних, міжнаціональних відносин, охорони навколишнього середовища, митниці та зовнішньоекономічної діяльності [3].

Конкретизуючи предмет вказаного напрямку прокурорського нагляду, варто зазначити: п. 1.2.1 Наказу Генерального прокурора України від 15 квітня 2004 року № 6/1 гн «Про організацію діяльності органів прокуратури щодо захисту прав і свобод неповнолітніх» містить положення, згідно з яким прокурорам міст і районів, прирівняним до них прокурорам наказано здійснювати нагляд за додержанням законів:

- спрямованих на запобігання правопорушенням неповнолітніх;
- про захист соціальних, майнових і особистих прав неповнолітніх;
- при проведенні досудового слідства у кримінальних справах про злочини, а також суспільно небезпечні діяння неповнолітніх, розгляді цієї категорії справ в судах;
- про захист прав неповнолітніх у порядку цивільного судочинства;
- при поміщенні та триманні дітей і підлітків у спеціальних установах для неповнолітніх.

Слід також вказати, що у Законі України «Про прокуратуру» визначення предмета

прокурорського нагляду за додержанням і застосуванням законів не дається. Більше того, відсутнє й законодавче визначення предмета прокурорського нагляду за додержанням і застосуванням законів щодо захисту прав і свобод неповнолітніх. Юридична довідкова література визначає: предметом прокурорського нагляду є діяльність і акти органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій, а також дії громадян [4, 162].

В. Бабенко вважає, що предметом прокурорського нагляду є додержання і застосування законів, які регулюють питання національної безпеки, економічні, соціальні, політичні, екологічні, міжнаціональні й інші відносини, що перебувають у сфері законодавчого регулювання (або які регульовані законами) [5, 130].

Інші науковці висловлюють таку думку: предметом практичної наглядової діяльності можуть бути суспільні відносини, на нагляд за додержанням законності у котрих спрямована ця діяльність [6, 26].

Існує також думка, що до предмета прокурорського нагляду входять: виявлення порушень закону й обставин, які сприяють цим порушенням; припинення правопорушень; відновлення законності; притягнення правопорушників до відповідальності; вжиття заходів до попередження порушень закону та, у необхідних випадках, – до відшкодування матеріальної шкоди [7, 17].

На думку В. Рудейчука, предметом прокурорського нагляду є встановлення відповідності дій і рішень об'єктів прокурорського нагляду, органів, посадових осіб і громадян вимогам Конституції України і законів України – нормативним актам вищої юридичної сили [8, 50].

Таким чином, виходячи із наведених поглядів на предмет прокурорського нагляду взагалі, на нашу думку, прокурорський нагляд за додержанням законів щодо захисту прав і свобод неповнолітніх перебуває у своєрідній площині суспільних відносин, визначеній чинним законодавством України, та пов'язаний з діяльністю відповідних юридичних та фізичних осіб щодо сприяння реалізації та захисту прав і свобод неповнолітніх.

На підставі викладеного під предметом прокурорського нагляду за додержанням законів щодо захисту прав і свобод неповнолітніх пропонуємо розуміти нагляд за додержанням і застосуванням Конституції України та законів органами державної виконавчої влади і місцевого самоврядування, юридичними та фізичними особами, а також відповідністю актів, що видаються підприємствами, установами, організаціями та їх посадовими особами стосовно прав і свобод неповнолітніх.

Важливо зазначити, що у теорії наглядової діяльності органів прокуратури дискусійним залишається співвідношення предмета й об'єкта прокурорського нагляду. Так, М.П. Курило під об'єктом прокурорського нагляду пропонує розуміти забезпечення засобами прокурорського нагляду верховенства закону в правозастосовній діяльності з тим, щоб усі правовідносини, які виникають у діяльності піднаглядних органів, організацій, осіб, склалися на підставі закону. Поняття предмета, на його думку, близьке за своїм призначенням до поняття об'єкта. Це поняття доцільно використовувати як таке, що конкретизує об'єкт нагляду щодо галузей нагляду, закріплених у Законі України «Про прокуратуру» [9, 9].

Інші дослідники під об'єктом нагляду прокуратури пропонують розуміти правові відносини, що виникають у процесі діяльності державних органів, підприємств, громадських організацій, посадових осіб (на яких розповсюджується компетенція органів прокуратури), а також громадян з виконання та додержання законів (за винятком правових відносин, регламентованих кримінально-процесуальним, цивільно-процесуальним та виправно-трудова законодавством) [7, 15].

О.Р. Михайленко з приводу вказаного питання зазначає: «Хоча поняття «предмет» та «об'єкт» носять умовний характер, а нерідко зовсім розуміються однозначно, вони все ж дають можливість краще зрозуміти правові витоки прокурорського нагляду та його межі, здійснюваного таким офіційним суб'єктом, як прокурор» [10, 176].

Між тим у ст. 1 Закону України «Про прокуратуру» міститься положення, згідно з яким

прокурорський нагляд за додержанням і правильним застосуванням законів Кабінетом Міністрів України, міністерствами та іншими центральними органами виконавчої влади, органами державного і господарського управління та контролю, Радою міністрів Автономної Республіки Крим, місцевими Радами, їх виконавчими органами, військовими частинами, політичними партіями, громадськими організаціями, масовими рухами, підприємствами, установами й організаціями, незалежно від форм власності, підпорядкованості та приналежності, посадовими особами та громадянами здійснюється Генеральним прокурором України і підпорядкованими йому прокурорами [3].

Отже, на нашу думку, об'єкт прокурорського нагляду – це все ж таки визначені у ст. 1 Закону України «Про прокуратуру» відповідні юридичні та фізичні особи, адже об'єкт – явище, предмет, особа на яку спрямовано певну діяльність, увагу тощо [11, 635]. Подібної позиції дотримується й О.В. Мельник, який зазначає, що ст. 1 Закону України «Про прокуратуру» у загальному вигляді містить перелік органів, установ, організацій та осіб (фізичних і юридичних), тобто визначає об'єкти нагляду [12, 10].

Таким чином, під об'єктом прокурорського нагляду за додержанням законів щодо захисту прав і свобод неповнолітніх пропонуємо розуміти відповідні органи державної виконавчої влади та місцевого самоврядування, служби у справах дітей та спеціальні установи для дітей, а також інших осіб (фізичних та юридичних), на яких чинним законодавством покладено обов'язок сприяння у реалізації та захисту прав і свобод неповнолітніх.

Визначаючи об'єкт і предмет прокурорського нагляду, вважаємо, що окремого розгляду потребує розкриття змісту меж прокурорського нагляду за додержанням законів щодо захисту прав і свобод неповнолітніх.

Так, А.І. Миколенко та А.Н. Миколенко зазначають: здійснюючи нагляд за додержанням та застосуванням законів, прокурори повинні правильно визначати межі використання своїх повноважень, щоб, з одного боку, не залишити без реагування встанов-

лені порушення закону, а з другого – не втручатися в оперативно-господарську діяльність підприємств та не піднімати контролюючі органи, господарських керівників і посадових осіб органів державного управління [13, 66].

Існує також думка, що межі прокурорського нагляду – це встановлені законодавством обмеження наглядової діяльності прокурора [1, 14].

Деякі науковці зазначають: специфіка прокурорського нагляду полягає в тому, що він розповсюджується практично на всі сфери суспільних відносин в частині, врегульованій правом [14, 92]. Проте, поважаючи думку автора, з такою позицією важко погодитись, адже у ст. 1 Закону України «Про прокуратуру» чітко вказано: прокурорський нагляд здійснюється за додержанням і застосуванням законів. Крім того, така позиція автора занадто розширює межі прокурорського нагляду, що, на нашу думку, може призвести, врешті-решт, до втручання органів прокуратури у внутрішню діяльність підприємств, установ, організацій та підміну собою відповідних контролюючих органів.

Відповідно до змісту ст. 1 Закону України «Про прокуратуру» об'єктом прокурорського нагляду є додержання і правильне застосування законів відповідними органами, установами, організаціями та особами (фізичними і юридичними).

Д.М. Бакаєв, Ю.М. Грошевий, В.В. Долежан під додержанням законів пропонують розуміти здійснення юридичними та фізичними особами передбачених законом дій і утримання від дій неправомірних. Застосування, на думку вказаних авторів, – це прийняття державними органами та посадовими особами відповідних закону рішень, обов'язкових для інших осіб, та таких, що тягнуть за собою юридично значимі наслідки [15, 7].

Крім того, існує думка, що прокурорський нагляд у всіх сферах є наглядом за точним виконанням законів у діяльності тих або інших органів, установ та організацій, посадових осіб і громадян, а не за самою їх діяльністю. Навіть при здійсненні нагляду щодо тих органів, діяльність котрих за своїм змістом і характером майже повністю складається із застосування законів, принципо-

ва сутність прокурорського нагляду не змінюється. Він залишається наглядом за точним виконанням законів у цій діяльності, а не безпосередньо за самою діяльністю [16, 142].

Таким чином, виникає цілком слушне запитання: як бути з підзаконними актами, якими регулюються окремі напрями суспільних відносин, що пов'язані з правами та свободами неповнолітніх? Чи входять вони до предмета прокурорського нагляду? У такому випадку, на нашу думку, слід погодитись з позицією А. Казаріної, яка зазначає, що сьогодні прокурор не може ігнорувати постанови уряду, якщо в них містяться механізми реалізації закону, без якого норма права нежиттєздатна [17, 7]. Таку позицію вважаємо актуальною й щодо всіх інших підзаконних актів, у яких міститься механізм реалізації певної норми, закріпленої у чинному законі, або ж на які посилається сам закон. Так, наприклад, у ч. 9 ст. 11 Закону України «Про органи і служби у справах дітей та спеціальні установи для дітей» від 24 січня 1995 року № 20/95-ВР [18] зазначено, що Положення про притулки для дітей затверджується Кабінетом Міністрів України. Останнім, відповідно, прийнято Постанову від 9 червня 1997 року № 565, якою затверджено «Типове положення про притулок для дітей служби у справах дітей».

Отже, здійснюючи нагляд, Генеральний прокурор України та підпорядковані йому прокурори повинні залишатися в межах правового поля, тобто в межах дії законів та відповідних підзаконних актів, згідно з якими здійснюють свою діяльність зазначені об'єкти прокурорського нагляду. Що ж стосується меж нагляду за додержанням законів щодо захисту прав і свобод неповнолітніх, то їх, на нашу думку, визначають:

1. Нормативно-правові акти, за додержанням та застосуванням яких здійснюють нагляд органи прокуратури України – Конституція України, міжнародні правові акти, ратифіковані відповідно до ст. 9 Конституції України, закони та відповідні підзаконні акти, на які вони посилаються.

2. Приводи та підстави проведення наглядових перевірок. Так, відповідно до ч. 2 ст. 10 Закону України «Про прокуратуру» пе-

ревірка виконання законів проводиться за заявами та іншими повідомленнями про порушення законності, що вимагають прокурорського реагування, а за наявності приводів — також з власної ініціативи прокурора. Крім того, п. 9 Наказу Генерального прокурора України від 15 квітня 2004 року № 6/1 гн «Про організацію діяльності органів прокуратури щодо захисту прав і свобод неповнолітніх» зобов'язує організувати перевірки повідомлень, які містяться у засобах масової інформації, про порушення прав і свобод неповнолітніх.

3. Об'єкт зазначеного напряму наглядових перевірок – органи і служби у справах дітей та спеціальні установи для дітей, а також інших осіб (фізичних і юридичних), на які чинним законодавством покладено обов'язок сприяння у реалізації та захисту прав і свобод неповнолітніх.

4. Предмет наглядових перевірок – додержання і застосування Конституції України та законів юридичними і фізичними особами у сфері суспільних відносин, пов'язаних із правами та свободами неповнолітніх.

5. Повноваження і компетенція прокурорських працівників під час виконання функцій, покладених Конституцією України та Законом України «Про прокуратуру» на єдину систему прокуратури України.

На підставі викладеного під межами прокурорського нагляду за додержанням законів щодо захисту прав і свобод неповнолітніх пропонуємо розуміти визначене чинними законами, міжнародними та підзаконними актами коло суспільних відносин щодо захисту прав і свобод неповнолітніх, за яким, у випадку наявності передбачених чинним законодавством приводів та під-

став, а також в межах своєї компетенції здійснюють нагляд Генеральний прокурор України та підпорядковані йому прокурори.

Таким чином, на даний час відсутнє єдине визначення предмета та меж наглядової діяльності органів прокуратури взагалі та, зокрема, діяльності пов'язаної з наглядом за додержанням законів щодо захисту прав і свобод неповнолітніх. Нагляд прокурора за додержанням законів щодо захисту прав і свобод неповнолітніх, входячи до загальної наглядової діяльності із захисту прав і свобод людини та громадянина, між тим, має свій специфічний предмет, об'єкт та межі наглядової діяльності у зазначеній сфері суспільних відносин, що визначаються специфікою органів та законодавчим регулюванням діяльності щодо захисту прав і свобод неповнолітніх. Крім того, на зазначеному напрямі наглядової діяльності органи прокуратури України залишаються єдиним державним органом, що має найбільш широке коло повноважень для ефективного запобігання та відновлення порушених прав і свобод неповнолітніх.

Необхідно також зазначити, що наведене у статті авторське бачення предмета, об'єкта та меж прокурорського нагляду за додержанням законів щодо захисту прав і свобод неповнолітніх жодним чином не претендує на існування як єдиним правильним, адже змінюються закони, що регулюють зазначену сферу суспільних відносин, з'являються нові точки зору на предмет, об'єкт та межі наглядової діяльності органів прокуратури взагалі, в наслідок чого можлива зміна й у розумінні предмета та меж наглядової діяльності за додержанням законів щодо захисту прав і свобод неповнолітніх осіб.

Список використаних джерел:

1. Карпов Н. Хорошая теория – залог успешной практики / Н. Карпов // Законность. – 2008. – № 7. – С. 12–15.
2. Конституція України [Текст]: офіц. текст: [прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. із змінами, внесеними Законом України від 8 грудня 2004 р.: станом на 1 січня 2006 р.]. – К.: Міністерство юстиції України, 2006. – 124 с. – ISBN 966-7630-14-5.
3. Про прокуратуру [Текст]: закон України від 5 листопада 1991 року № 1789 – XII // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 53. – Ст. 793.
4. Юридична енциклопедія: в 6 т. / [гол. редкол. Ю.С. Шемшученко]. – К.: Українська енциклопедія, 2003. – Т. 5: П–С. – 736 с.
5. Бабенко В. Деякі питання прокурорського нагляду за додержанням і застосуванням законів / В. Бабенко // Підприємництво, господарство і право. – 2003. – № 7. – С. 130–132.

6. Коробейников Б.В. Основные понятия общего надзора / Б.В. Коробейников // Вопросы теории и практики прокурорского надзора: сб. научн. трудов / отв. ред. Н.В. Жогин. – М.: Всесоюзный институт по изучению причин и разработке мер предупреждения преступности, 1975. – Ч. II. – 128 с.
7. Емельянов С.А. Предупреждение правонарушений средствами общего надзора прокуратуры / Емельянов С.А. – М.: Юридическая литература, 1980. – 120 с.
8. Рудейчук В. Суть прокурорського нагляду / В. Рудейчук // Вісник прокуратури. – 2003. – № 4. – С. 49–52.
9. Курило М.П. Прокурорський нагляд за додержанням прав та законних інтересів засуджених до позбавлення волі: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: 12.00.10 «Судоустрій; прокуратура та адвокатура» / Курило Микола Петрович; Нац. юрид. акад. України ім. Я. Мудрого. – Х., 1998. – 18 с.
10. Михайленко А.Р. Расследование преступлений: законность и обеспечение прав граждан: [научно-практическое издание] / Михайленко А.Р. – К.: Юринком Интер, 1999. – 448 с.
11. Великий тлумачний словник сучасної української мови / [уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел]. – К.–Ірпінь: ВТФ «Перун», 2003. – 1440 с.
12. Мельник О.В. Прокурорський нагляд за додержанням законів при розслідуванні вимагаль: моногр. / Мельник О.В. – Х.: Видавець ФОП Вапнярчук Н.М., 2007. – 192 с.
13. Миколенко А.И. Законы Украины «О прокуратуре», «О милиции», «Об адвокатуре»: Комментарии / А.И. Миколенко, А.Н. Миколенко. – [3-е изд., исправл. и дополн.]. – Х.: ООО «Одиссей», 2004. – 304 с.
14. Шобухин В.Ю. Прокуратура – основа надзорно-контрольной власти России / В.Ю. Шобухин // Государство и право. – 2007. – № 11. – С. 89–94.
15. Бакаев Д.М. Закон Украины «О прокуратуре»: научно-практический комментарий / [Д.М. Бакаев, Ю.М. Грошевой, В.В. Долежан и др.]. – Х.: Рита, 1993. – 176 с.
16. Новиков С.Г. Прокурорский надзор и социалистическая демократия (Некоторые вопросы совершенствования прокурорского надзора на современном этапе развития социалистической демократии) / С.Г. Новиков // Вопросы прокурорского надзора: сб. научн. трудов; отв. ред. В.К. Звирбуль. – М.: Всесоюзный институт по изучению причин и разработке мер предупреждения преступности, 1972. – 200 с.
17. Казарина А. Предмет общего надзора / А. Казарина // Законность. – 2004. – № 11. – С. 7–9.
18. Про органи і служби у справах дітей та спеціальні установи для дітей [Текст]: закон України від 24 січня 1995 року № 20/95-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 6. – Ст. 35.

Георгій ПОПОВ

**ПРЕДМЕТ ТА МЕЖІ НАГЛЯДОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ
ЗА ДОДЕРЖАННЯМ ЗАКОНІВ ЩОДО ЗАХИСТУ ПРАВ І СВОБОД НЕПОВНОЛІТНІХ**

Резюме

Пропонується авторське визначення предмета, об'єкта та меж прокурорського нагляду за додержанням законів щодо захисту прав і свобод неповнолітніх. Виділяються також структурні елементи, які, на думку автора, визначають межі прокурорського нагляду в зазначеній сфері.

Георгій ПОПОВ

**ПРЕДМЕТ И ПРЕДЕЛЫ НАДЗОРНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ПРОКУРАТУРЫ
ЗА СОБЛЮДЕНИЕМ ЗАКОНОВ, НАПРАВЛЕННЫХ НА ЗАЩИТУ
ПРАВ И СВОБОД НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ**

Резюме

Предлагается авторское определение предмета, объекта и пределов прокурорского надзора за соблюдением законов относительно защиты прав и свобод несовершеннолетних. Выделяются структурные элементы, которые, по мнению автора, определяют пределы прокурорского надзора в указанной сфере.

Georgiy POPOV

**PROSECUTOR'S SUPERVISION ACTIVITY AND ITS LIMITS OF LEGAL OBSERVATION
ON PROTECTION OF MINORS' RIGHTS AND FREEDOMS**

Summary

The author's definition of prosecutor's supervision activity, object and its limits of legal observation on protection of minors' rights and freedoms are proposed in the article. Structure elements that in author's mind fix the limits of prosecutor's supervision in this field are emphasised.