

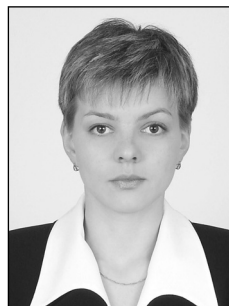


Ірина ЗАРУБИНСЬКА,

начальник Головного управління захисту прав і свобод громадян та інтересів держави, протидії корупції та злочинності у сфері транспорту Генеральної прокуратури України, державний радник юстиції 3 класу

Наталія НАУЛІК,

начальник відділу досліджень проблем діяльності прокуратури поза кримінальною сферою Науково-дослідного інституту Національної академії прокуратури України, кандидат юридичних наук, доцент



ПРОКУРОРСЬКИЙ НАГЛЯД ЗА ДОДЕРЖАННЯМ І ЗАСТОСУВАННЯМ ЗАКОНІВ У МЕХАНІЗМІ ЗАХИСТУ ПРАВ І СВОБОД ЛЮДИНИ В УКРАЇНІ

Ключові слова: прокурорський нагляд; права і свободи людини; правозахисні органи; правозахисна діяльність.

У Конституції України на рівні сучасних міжнародних стандартів закріплено права, свободи й обов'язки людини та громадянина. Конституційні права і свободи – це гарантовані державою можливості, які кожній людині та громадянину дають змогу вільно й самостійно обирати вид і міру своєї поведінки, користуватися наданими соціальними благами як в особистих, так і в загальних інтересах. Закріплені в Основному Законі України права та свободи являють собою цілісну систему, що забезпечує гідний конституційно-правовий статус особи.

Основою правового статусу особи є *особисті права і свободи*. До них належать права: на життя; на повагу гідності; на свободу й особисту недоторканність; на недоторканність житла; на таємницю листування, телефонних розмов; на таємницю телеграфної та іншої кореспонденції; невтручання в особисте та сімейне життя; на вільний вибір місця проживання; на свободу думки і слова; на свободу світогляду і віросповідання (статті 27–35 Конституції України).

У статтях 36–40 Конституції України закріплено *політичні права і свободи*, тобто права, які належать людині як члену політичного співтовариства, коли він виступає як громадянин держави.

Вони пов'язані з участю в громадському житті та у управлінні державою. До політичних прав і свобод відносяться: право на свободу об'єднання в політичні партії, громадські організації; право брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах, обирати і бути обраними до органів державної влади та місцевого самоврядування; право збиратися мирно, без зброї та проводити збори, мітинги, походи й демонстрації; право направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення.

В Основному Законі України закріплено також *економічні, соціальні та культурні права*. Це права, пов'язані з діяльністю людини в господарській сфері, її соціальними відносинами із суспільством, державою, колективами, іншими людьми, з діяльністю у сфері культури та духовного життя. Перелік таких прав наведено у статтях 41–54 Конституції України: право володіти, користуватися і розпоряджатися своєю власністю, результатами своєї інтелектуальної, творчої діяльності; право на підприємницьку діяльність, яка не заборонена законом; право на працю, на належні, безпечні й здорові умови праці, на заробітну плату, не нижчу від визначеної законом; право на страйк для захисту своїх економічних і

соціальних інтересів; право на відпочинок; право на соціальний захист; право на охорону здоров'я, медичну допомогу та медичне страхування; право на безпечне для життя і здоров'я довкілля та на відшкодування завданої порушенням цього права шкоди; право на освіту; право на свободу літературної, художньої, наукової та технічної творчості; право на результати своєї інтелектуальної, творчої діяльності.

У зв'язку з цим у демократичній державі повинні створюватись всі умови для покращення стану дотримання прав людини та удосконалення процедур захисту порушених прав, а також максимального їх спрощення. Втілення у життя цих тез та реальний захист мають бути підкріплені наявністю в державі системи відповідних органів.

Захист прав та свобод людини і громадянина є конституційно-правовим та міжнародно-правовим обов'язком сучасної держави, який реалізується за допомогою системи принципів, інститутів, механізмів і процедурно-правових правил. Це пояснюється визначенням ролі суспільства в державі, а тому додержання інтересів суспільного блага потрібно враховувати у процесі виправдовування основних прав і свобод людини. Держава повинна захищати інтереси індивіда за умов гарантування достатнього захисту суспільних інтересів [1]. У більшості демократичних держав основними механізмами захисту прав людини є суд (США, Канада), конституційна скарга (ФРН, Австрія, Іспанія), омбудсман (Швеція, Норвегія, Фінляндія) тощо [2, 58].

Правозахисна діяльність полягає у наданні правової допомоги кожному громадянину, а також юридичним особам, іноземцям і особам без громадянства в суперечливих питаннях, що стосуються охорони права, зловживання правом, захисту фізичної особи від обвинувачення та державного гарантування охорони прав громадян правозахисними органами [3, 23].

Правозахисні органи класифікують на:

- суспільні (громадські об'єднання, адвокатура, нотаріат, ЗМІ, органи захисту прав споживачів);
- державні судові і адміністративні (суд, адміністративні правозахисні інститути, правоохоронні органи);
- представницькі (парламент, омбудсман);
- міжнародні (міжнародні міжурядові гуманітарні органи і конвенції, міжнародні неурядові органи);
- регіональні (Рада Європи, Організація американських держав (ОАД), Міжамериканська

комісія з прав людини, Африканська комісія з прав людини і народів, Ліга арабських держав (ЛАД) та інші) [4, 139–265].

В Україні існує чітко визначена *система органів та посадових осіб різних рівнів, які повинні захищати права й свободи людини та громадянина*. Це – Президент України, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, місцеві державні адміністрації, суди загальної юрисдикції та спеціалізовані суди, Конституційний Суд України, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, прокуратура, адвокатура, інші правоохоронні органи України [5].

Проте слід визнати, що якість правозастосовчої та правоохоронної діяльності цих органів не завжди відповідає тим потребам, які гарантують захист прав і свобод. Незважаючи на всю важливість діяльності Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, Конституційного Суду України, контролюючих і судових органів, їх роль у забезпеченні прав та свобод людини і громадянина поки що недостатньо велика. Сьогодні актуальною є діяльність прокуратури щодо здійснення прокурорського нагляду за додержанням і застосуванням законів.

Повноваженнями із захисту прав та свобод людини в Україні прокуратура наділена при виконанні функцій нагляду за додержанням і застосуванням законів. Діяльність органів прокуратури щодо вирішення заяв та звернень громадян, перевірки сигналів преси й інших засобів масової інформації про порушення законності забезпечує своєчасний і кваліфікований розгляд кожного звернення, всебічну перевірку доводів заявника та прийняття на місці правильного рішення, поновлення порушених прав і законних інтересів громадян, притягнення до відповідальності винних осіб [6]. Такі повноваження були і залишаються одним із найбільш вагомих чинників підтримання режиму законності та правопорядку, підвищення правової захищеності громадян у їх відносинах з іншими державними органами, посадовими і службовими особами [7].

Новий сучасний прокурор у розумінні населення має бути не карателем чи навіть обвинувачем, а насамперед захисником прав і свобод громадян та інтересів держави. Основне його завдання повинно полягати у реальному поновленні цих прав та інтересів, відшкодуванні завданих збитків, застосуванні заходів впливу, не пов'язаних із притягненням до кримінальної відповідальності [8].

У результаті проведення конституційної реформи в Україні у грудні 2004 року Законом Укра-

їни «Про внесення змін до Конституції України» ст. 121 Конституції України було доповнено п. 5, згідно з яким до повноважень прокуратури віднесено нагляд за додержанням прав і свобод людини і громадянина, додержанням законів з цих питань органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими та службовими особами. Однак у вересні 2010 року рішенням Конституційного Суду України вказаний Закон визнано неконституційним у зв'язку з порушенням процедури його прийняття та набрання ним чинності, що мало наслідком поновлення дії ст. 121 Конституції України у попередній редакції.

Відповідно до п. 9 Розділу XV «Перехідні положення» Основного Закону України прокуратура продовжує виконувати в межах чинних законів функцію нагляду за додержанням і застосуванням законів та функцію попереднього слідства до введення в дію законів, що регулюють діяльність державних органів щодо контролю за додержанням законів, та до сформування системи досудового слідства і введення в дію законів, що регулюють її функціонування.

Науковим дослідженням проблем прокурорського нагляду в Україні займалися В. Долежан, О. Литвак, М. Мичко, М. Косюта, М. Руденко, О. Скрипнюк, Ю. Шемшученко, М. Якимчук та інші вчені.

Прокурорський нагляд – це діяльність органів прокуратури, спрямована на додержання і правильне застосування 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 і організаціями, незалежно від форм власності, підпорядкованості та приналежності, посадовими особами та громадянами.

З огляду на практичні питання нагляду за додержанням і застосуванням законів проблемою залишається розуміння його предмета і меж.

Предмет прокурорського нагляду можна визначити як додержання і застосування законів відповідними юридичними та фізичними особами, на яких поширюються наглядові повноваження прокурорів. Власне, предмет нагляду визначено у ст. 19 Закону України «Про прокуратуру»:

1) відповідність актів, які видаються всіма органами, підприємствами, установами, органі-

заціями 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 природного середовища, митниці та зовнішньоекономічної діяльності.

Доцільно зауважити, що існують різні погляди на віднесення до предмета нагляду разом із законами і підзаконних актів. Адаже змістовно нормою про функцію нагляду, закріплену у Конституції та Законі України «Про прокуратуру», не охоплюються підзаконні акти. Проте прокурори, здійснюючи наглядову діяльність, неодноразово стикалися з випадками, коли певні суспільні відносини врегульовані лише підзаконними актами, а не законами, тому саме на їх підставі і вирішували питання про законність тих чи інших дій. У теорії прокурорського нагляду даний спір залишається невирішеним.

Межі прокурорського нагляду можна розглядати у двох аспектах.

По-перше, ці межі стосуються об'єктів нагляду, а по-друге, – підстав для його здійснення.

Об'єкти нагляду визначено у Законі України «Про прокуратуру» (ст. 1), наказах Генерального прокурора України від 7 листопада 2012 року №3гн та від 12 листопада 2012 року №111. І цей перелік великий, але конкретизація кола об'єктів здійснюється залежно від напрямку і завдань нагляду. Дискутується питання про зменшення піднаглядних об'єктів.

Підстави нагляду за додержанням і застосуванням законів передбачені Законом України «Про прокуратуру» (ст. 21) та наказами Генерального прокурора України від 7 листопада 2012 року №3гн і від 12 листопада 2012 року №111. До них віднесено письмові звернення органів державної влади, органів місцевого самоврядування, депутатів усіх рівнів, фізичних та юридичних осіб, інші дані, що свідчать про можливі порушення законності. Як підстави розглядаються також аналіз, узагальнення, опрацювання інформації про стан законності, вивчення актів та матеріалів органів державного нагляду (контролю), матеріалів розгляду судами цивільних, адміністративних, господарських справ і справ про адміністративні правопорушення, матеріалів кримінальних проваджень, інформаційних баз даних державних органів, повідомлень у ЗМІ,

мережі Інтернет та з інших джерел. Підстави нагляду можуть бути відображені і в організаційно-розпорядчих документах органів прокуратури.

Варто зазначити, що у наказі №3гн чітко визначено і підстави проведення перевірок за власною ініціативою прокурора. Перевірка ініціюється з урахуванням стану законності в регіоні на підставі рішень колегій органів прокуратури, координаційних і міжвідомчих нарад, вимог інших організаційно-розпорядчих документів, доручень керівництва прокуратур вищого рівня.

Тобто підстави мають бути реальними й обґрунтованими. На жаль, у прокурорській діяльності наявні випадки, коли наглядові перевірки проводяться безпідставно (не зібрано достатніх даних, що свідчать про можливі порушення закону, неправильно кваліфіковано дії, які зазначені як правопорушення, тощо).

Стосовно звернень і запитів, скарг та заяв (крім тих, у яких повідомляється про кримінальні правопорушення) слід зауважити, що підставою для нагляду вони є лише після попереднього їх розгляду компетентними органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими чи службовими особами або неприйняття ними рішень з цих питань.

Здійснюючи нагляд за додержанням і застосуванням законів, прокурор користується повноваженнями, визначеними у ст. 20 Закону України «Про прокуратуру» [6], – своєчасно виявляти порушення закону та вживати заходи до усунення виявлених порушень, причин і умов, які їм сприяли, а також притягнення порушника закону до відповідальності.

Необхідно визнати, що нагляд прокуратури за додержанням і застосуванням законів протягом усього періоду його існування був предметом наукових досліджень та дискусій.

На наш погляд, слушною є думка В. Тація і Ю. Грошевого, які вважають, що потреба в нагляді за додержанням законів сьогодні не тільки не змінилася, а навпаки – дедалі зростає. Ця функція прокуратури повинна залишатися до створення справді правової держави з високою політичною культурою народу, надійною державною владою, відповідними державними традиціями.

Торік змінами до Кримінального кодексу України проведено декриміналізацію низки складів злочинів у сфері господарської діяльності, а значну кількість передбачених покарань у вигляді позбавлення або обмеження волі замінено на більш м'які. Відбувається гуманізація кримінального

процесу. Із набранням чинності Кримінальним процесуальним кодексом України значно звузилася сфера застосування запобіжного заходу – взяття під варту. Запроваджено нові для України інститути визнання вини, медіації (примирення) тощо.

У цьому контексті повноваження прокурора поза межами кримінального права як важлива складова загальнодержавного механізму захисту прав і свобод людини та громадянина набувають особливої ваги.

Після внесення змін до Закону України «Про прокуратуру» 18 вересня 2012 року змінилися і підходи до організації прокурорського нагляду за додержанням і застосуванням законів. Відповідно до наказу Генерального прокурора України №3 гн основним завданням такого нагляду є захист від неправомірних посягань гарантованих Конституцією та законами України прав і свобод людини та громадянина, державних і суспільних інтересів. На прокурорів, які забезпечують нагляд за додержанням і застосуванням законів, покладено обов'язок вивчати законність актів, які видаються Кабінетом Міністрів України, місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами [9].

У наказі Генерального прокурора України №3гн визначено *основні напрями нагляду*. До них віднесено захист:

- соціально-економічних, політичних, особистих прав і свобод людини та громадянина, насамперед осіб, які потребують державної підтримки та допомоги;
- фінансово-економічних інтересів держави, передусім у бюджетній та земельній сферах;
- конституційних засад підприємницької діяльності.

Пріоритетні напрями нагляду визначаються Генеральним прокурором України та рішеннями колегій Генеральної прокуратури України. Так, згідно з рішенням розширеного засідання колегії Генеральної прокуратури України від 18 грудня 2012 року *головними пріоритетами* у здійсненні наглядової діяльності в 2013 році визначено: захист прав дітей; захист інтересів держави від неправомірних посягань у бюджетній сфері, в тому числі при закупівлі товарів, робіт і послуг за державні кошти, збереження військового майна; захист конституційних засад підприємницької діяльності; захист прав громадян на оплату праці, соціальне, пенсійне забезпечення, а також соціальний і правовий захист військовослужбовців та їхніх сімей, попередження насильства і порушень статутних взаємовідносин у

військових частинах; захист інтересів держави і громадян у сфері використання земельних ресурсів (зокрема й земель оборони і транспорту); запобігання та протидія корупції.

Додатково інші пріоритетні напрями можуть визначитися з урахуванням стану законності рішеннями колегій прокуратур Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва і Севастополя, спеціалізованих прокуратур (на правах обласних).

Прокурорська перевірка організовується і проводиться у порядку, визначеному наказом Генерального прокурора України від 12 листопада 2012 року №111 [10].

Як передбачено у п. 10.1 наказу №3гн, до початку перевірки керівнику органу прокуратури слід приймати мотивовану постанову, копія якої з роз'ясненням порядку оскарження має бути надана представнику підприємства, установи, організації, фізичній особі – підприємцю, що підлягає перевірці. Згідно з п. 4.1 наказу №111 у постанові зазначаються підстави, що свідчать про можливі порушення законності, з обґрунтуванням необхідності вчинення дій, передбачених пунктами 3, 4, 5 ч. 1 ст. 20 Закону України «Про прокуратуру»* [1].

Постанова прокурора про проведення перевірки підлягає оскарженню у десятиденний строк з дня її отримання. Порядок оскарження регламентовано наказом від 12 листопада 2012 року №111.

У п. 6.1 наказу №111 вказано, що перевірка здійснюється в розумні строки, необхідні для її проведення. Питання розумних строків має практичне значення, адже чітко не прописано вимоги до тривалості перевірки. Очевидно, прописати чітку таку тривалість неможливо та недоцільно. Прокурор має врахувати для визначення тривалості перевірки складність і обсяг питань, що підлягають з'ясуванню під час перевірки, необхідність залучення спеціалістів та особливості їх роботи, тривалість проведення експертних досліджень, заходи для забезпечення повноти перевірки (витребування необхідних письмових документів і відібрання пояснень відповідальних осіб) тощо. Важливо, щоб прокурор не зловживав правом на проведення перевірки, використовував належні йому повноваження та оперативно і дієво реагував на виявлені порушення.

Під час проведення перевірки у порядку нагляду прокурор наділений широкими повноваженнями (вимагати від керівників піднаглядних органів проведення ревізій, перевірок підпорядкованих і під-

контрольних об'єктів, а також виділення спеціалістів для проведення перевірок, вивчати оригінали документів, отримувати від посадових та службових осіб, громадян усні або письмові пояснення тощо). Проте у п. 10.6 наказу №3гн закріплено заборону: не допускати зупинення діяльності суб'єктів господарювання засобами прокурорського реагування. За наявності достатніх для цього підстав слід звертатися з відповідними заявами до суду.

За результатами перевірки складається відповідна записка, у якій зазначаються: підстави проведення перевірки, фактичні дані, встановлені у ході її здійснення, виявлені порушення законів та пропозиції щодо вжиття заходів прокурорського реагування до їх усунення, притягнення до відповідальності винних службових осіб, відшкодування завданих збитків, пропозиції щодо можливості повернення оригіналів документів у разі їх витребування під час перевірки.

Досудове розслідування за результатами самостійного виявлення у ході здійснення нагляду за додержанням і застосуванням законів обставин, що можуть свідчити про вчинення кримінального правопорушення, розпочинається у порядку, визначеному окремим наказом Генерального прокурора України.

Ефективність прокурорського нагляду за додержанням і застосуванням законів визначається не лише кількісними показниками, а й з урахуванням стану законності, своєчасності та повноти реагування на порушення закону, фактичного поновлення прав і свобод громадян та інтересів держави, реального відшкодування коштів та завданих збитків, притягнення винних до відповідальності, передусім посадових осіб органів державної влади і контролю.

Про вжиті заходи прокурорського реагування за фактами порушень прав та свобод громадян і інтересів держави систематично інформується громадськість та органи влади. Тому своєчасно та в повному обсязі така інформація має висвітлюватись на сайтах прокуратур, у засобах масової інформації.

Особливості нагляду за додержанням і застосуванням законів у сфері охорони навколишнього природного середовища, земельних відносин, щодо захисту прав і свобод дітей, у воєнній, міжнародній та транспортній сферах визначено окремими галузевими наказами Генерального прокурора України.

* Більш конкретні вимоги до змісту постанови викладено у п. 4.3 наказу Генерального прокурора України від 12 листопада 2012 року № 111.

У будь-якому разі, формуючи модель прокуратури, потрібно керуватись як міжнародними стандартами щодо її ролі і місця у демократичному суспільстві, враховуючи зазначений міжнародний досвід, так і зважати на історичні традиції та реальний стан соціально-економічного розвитку України.

Отже, в умовах реформування прокурорського нагляду в Україні важливо, щоб за жодних умов не були порушені гарантовані Конституцією права та свободи людини, а держава забезпечувала їх захист та гарантувала поновлення порушеного права.

Список використаних джерел:

1. Конституція України від 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – №30. – Ст. 141.
2. Наулік Н.С. Інститут омбудсмена в Україні та Республіці Польща: порівняльне дослідження: моногр. / Наулік Н.С. – Тернопіль: Воля, 2009. – С. 58.
3. Суд, правоохоронні та правозахисні органи України: підруч. / О.С. Захарова, В.Я. Карабань, В.С. Ковальський та ін.; відпов. ред. В. Маляренко. – К.: Юрінком Інтер, 2004. – 376 с.
4. Капицын В.М. Права человека и механизмы их защиты: учеб. пособ. / В.М. Капицын. – М.: ИКФ «ЭКМОС», 2003. – 288 с.
5. Мінюков А. Система органів державної влади, що забезпечують конституційні права і свободи людини і громадянина: їх повноваження / А. Мінюков // Право України. – 2002. – №4. – С. 61–65.
6. Про прокуратуру: Закон України від 5 листопада 1991 року // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – №53. – Ст. 793.
7. Боровик А. Прокурорський нагляд за додержанням законів / А. Боровик // Вісник прокуратури. – 2011. – №1(115). – С. 22–29.
8. 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.
9. Про організацію прокурорського нагляду за додержанням і застосуванням законів: наказ Генерального прокурора України від 7 листопада 2012 року №3 гн.
10. Про затвердження Положення про порядок проведення органами прокуратури перевірок при здійсненні нагляду за додержанням і застосуванням законів: наказ Генерального прокурора України від 12 листопада 2012 року №111.

*Ірина ЗАРУБИНСЬКА,
Наталія НАУЛІК*

**ПРОКУРОРСЬКИЙ НАГЛЯД ЗА ДОДЕРЖАННЯМ І ЗАСТОСУВАННЯМ ЗАКОНІВ
У МЕХАНІЗМІ ЗАХИСТУ ПРАВ І СВОБОД ЛЮДИНИ В УКРАЇНІ**

Резюме

Проведено аналіз прав і свобод людини, закріплених Конституцією України, та визначено коло суб'єктів, що здійснюють їх захист. Акцентовано увагу на механізмі захисту прав і свобод людини як пріоритетному напрямі прокурорського нагляду в Україні.

*Ірина ЗАРУБИНСКАЯ,
Наталья НАУЛИК*

**ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР ЗА СОБЛЮДЕНИЕМ И ПРИМЕНЕНИЕМ ЗАКОНОВ
В МЕХАНИЗМЕ ЗАЩИТЫ ПРАВ И СВОБОД ЧЕЛОВЕКА В УКРАИНЕ**

Резюме

Осуществлен анализ прав и свобод человека, закрепленных Конституцией Украины, и определены субъекты, которые осуществляют их защиту. Акцентировано внимание на механизме защиты прав и свобод человека как приоритетном направлении прокурорского надзора в Украине.

*Iryna ZARUBINSKA,
Natalia NAULIK*

**PROSECUTOR'S SUPERVISION AFTER THE OBSERVANCE OF LEGALITY AND APPLICATION
OF THE LAW AS A MECHANISM OF PROTECTION THE RIGHTS AND FREEDOMS IN UKRAINE**

Summary

The analysis of the rights and freedoms enshrined in the Constitution of Ukraine is conducted. The subjects which carry out the protection are defined in the article as well. Attention is focused on the mechanism of protection of rights and freedoms, as a priority of prosecutor's supervision in Ukraine.