

ФУНКЦІЯ НАГЛЯДУ ПРОКУРАТУРИ ЗА ДОДЕРЖАННЯМ ПРАВ І СВОБОД ЛЮДИНИ І ГРОМАДЯНИНА – ІСТОРИЧНІ ЕТАПИ ПРАВОВОГО ФОРМУВАННЯ ТА СЬОГОДЕННЯ

Кошман А.В.

3 курс юридичного факультету

Київського національного університету імені Тараса Шевченка

Відомо, що вже 25 квітня цього року у дію вступить прийнятий Верховною Радою України новий закон «Про прокуратуру». Він має досить багато відмінностей у порівнянні із ЗУ «Про прокуратуру» від 05.11.91, а тому аналіз і розуміння того, як він працюватиме та як його застосовуватимуть на практиці є надзвичайно актуальним питанням на сьогоднішній день. На мою думку, для розуміння усіх особливостей, позитивних та негативних моментів нагляду прокуратури за додержанням прав і свобод людини і громадянина, необхідно повністю дослідити як вказана функція розвивалася й змінювалася протягом усього свого існування.

Питання доцільності надання прокуратурі України функції нагляду прокуратури за додержанням прав і свобод людини і громадянина вивчали та досліджували у своїх роботах такі науковці як Гаращук В. М., Андрійко О.Ф., Сухонос В. В., Михайленко О. Р., Микола Дроботенко та інші. Так сталося, що ще з часів прийняття закону України «Про прокуратуру» у його першій редакції і до сьогодні між науковцями різного рівня завжди йшли дискусії щодо надання прокуратурі функції загального нагляду. Одні вважали, що так як діяльність прокуратури спрямована перш за все на забезпечення законності у державі, нагляд є невід'ємною її частиною, оскільки саме завдяки цій функції прокуратора зможе виконувати своє основне завдання – захист прав і свобод громадян.[4,С.22] Інші переконували у тому, що такий нагляд – це пережиток радянської епохи, який знищує бізнес і якому не місце в сучасній, демократичній та проєвропейській Україні.[4,С.25] У той же час, законодавець традиційно тлумачив нагляд прокуратури за додержанням прав і свобод людини і громадянина як нагляд за точним та єдиним виконанням законів державними та громадськими органами, організаціями, їх посадовими особами, а також громадянами у сфері державного та громадського управління.[5,С.26] Нарешті, 14 жовтня 2014р. Верховною Радою України було

поставлено крапку у цих суперечках шляхом прийняття нового закону «Про прокуратуру», де функцію нагляду за додержанням прав і свобод людини і громадянина було кардинально змінено. Зважаючи на те, що вже через місяць новий закон «Про прокуратуру» вступить у дію, доцільно проаналізувати – як досліджувана функція за чинним законом (від 05.11.91) відрізняється від нещодавно прийнятого.

Для того щоб розібратися, як змінювався нагляд за додержанням прав і свобод людини і громадянина протягом усіх років незалежності, побудуємо певну послідовність внесення змін законодавцем щодо цієї функції у ЗУ «Про прокуратуру» та Конституцію України.

Перш за все, звернемося до акта який має найвищу юридичну силу – Конституції України. У VII-у розділі, який присвячено прокуратурі, статті 121 зазначено наступне: прокуратура України становить єдину систему, на яку покладаються: підтримання державного обвинувачення в суді; представництво інтересів громадянина або держави в суді у випадках, визначених законом; нагляд за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство; нагляд 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; 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] Оскільки, у Законі закріплено положення про те, що на прокуратуру не може покладатися функції, які не передбачено в Конституції, то перш за все прокуратура повинна виконувати саме ці функції. У своїй першій редакції ЗУ «Про прокуратуру», який набрав чинності ще в 1991р. в ч. 1 ст. 5 серед 6 функцій покладав на прокуратуру таку: нагляд за додержанням законів усіма органами, підприємствами, установами, організаціями, посадовими особами та громадянам. Тобто такий загальний нагляд фактично включав у себе нагляд за додержанням прав і свобод людини і громадянина як один з напрямків прокурорського нагляду.[6,С.48] Відповідно до закону під такий нагляд підпадали всі юридичні і фізичні особи. Зважаючи на той факт, що станом на 1991 рік в Україні діяла Конституція 1978р, де у ст. 162 за прокуратурою був закріплений вищий нагляд за додержанням і застосуванням законів, починаючи від органів державної виконавчої влади, закінчуючи пересічними громадянами країни закон не суперечив акту найвищої юридичної сили.[7,С.119] Та в 1996 році було прийнято нову Конституцію і функцій на прокуратуру було покладено всього чотири (на сьогодні їх 5). Так званий загальний нагляд, під поняття якого підпадав і нагляд за додержанням прав і свобод людини і громадянина, з числа функцій прокуратури був виключений. Але автори Конституції 1996 року в її Перехідних положеннях зробили застереження, про те, що прокуратура продовжує виконувати відповідно до чинних законів функцію нагляду за додержанням і застосуванням законів. Оскільки Закон України «Про прокуратуру» з його шістьма прокурорськими функціями був на той момент був чинний, то прокуратура абсолютно правомірно продовжила

виконувати функцію загального нагляду згідно з пунктом 1 ч.1 ст.5 діючого на той момент Закону «Про прокуратуру». Тобто прокуратура цілком правомірно виконувала функцію загального нагляду.[5] Однак у 2001 році в ЗУ «Про прокуратуру» були внесені зміни. Законодавець залишив тільки 4 функції: підтримання державного обвинувачення в суді; представництво інтересів громадянина або держави в суді у випадках, визначених законом; нагляд за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство; нагляд 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.[2]

Як бачимо, функції нагляду за додержанням прав і свобод людини і громадянина тут немає. Та здійснювати такий нагляд прокурори не перестали, оскільки вони мали на це усі законні повноваження. Справа у тому, що у чинному ЗУ «Про прокуратуру»(від 05.11.91) прокурорському нагляду приділений цілий III розділ. Стаття 19 цього розділу за своїм змістом говорить про охорону прав та свобод громадянина, їх додержання та застосування, отже, фактично йде мова про функцію, яку у 2001р. законодавець ліквідував, а саме - нагляд за додержанням законів. Для здійснення такого нагляду ст. 20 цього ж Закону надає прокурору досить широкі повноваження, відповідно до яких він безперешкодно, виключно на підставі посвічення прокурора, може входити у приміщення установ, підприємств і організацій, мати доступ до документів, вимагати проведення перевірок та інше. Потрібно вказати і на те, що функцію нагляду прокуратури було збережено в кодексах та деяких законах: Кодексі законів про працю, ЗУ «Про металобрухт» та інших законах. Це означає, що посилаючись на спеціальний закон (наприклад на КЗпП) та на ст. 19, 20 ЗУ «Про прокуратуру» прокурори могли безперешкодно здійснювати перевірки на предмет дотримання підприємствами, установами чи організаціями законів України, а також дотримання прав і свобод громадян (відповідно до п.2ст 19 ЗУ «Про прокуратуру»). Нагадаю, що відповідно до ЗУ «Про прокуратуру» на прокуратуру не може покладатися функції які не передбачені у Конституції чи Законі. Цікаво, що ще в 1995р. Україною в Раді Європи було обіцяно назавжди покінчити з функцією загального нагляду у тому вигляді в якому вона на той момент існувала.[6,С.28]

Потрібно сказати про те, що 21.02.2014 р., до Конституції у ст.121 внесли наступні зміни: було добавлено ще одну функцію - 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. Та це була не зовсім вдала спроба виправити проблему із загальним наглядом, оскільки законодавець не конкретизував у яких формах відповідна функція має здійснюватися. Нарешті, шляхом прийняття нового закону «Про прокуратуру» від 14.10.2014 вищевказану проблему було вирішено.

Відповідно до ЗУ «Про прокуратуру» який набере чинності 25 квітня цього року, то відповідно до статті 2 на прокуратуру покладатимуться такі

функції: підтримання державного обвинувачення в суді; представництво інтересів громадянина (неповнолітніх та недієздатних осіб) або держави в суді у випадках, визначених цим Законом; нагляд за додержанням законів органами, що провадять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство; нагляд 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.[3] Серед функцій загального нагляду нема, але головне, що у тексті закону відсутні повноваження, які дозволяли б фактично його здійснювати, а перехідні положення передбачають виключення із кодексів та Законів України статтей або їх частин (чи відповідних слів), що передбачають можливість здійснення прокурорами загального нагляду. Щодо пункту 5 ст. 121 Конституції України то у Перехідних положеннях нового Закону передбачено, що прокуратура виконує функцію нагляду за додержанням прав і свобод людини і громадянина, додержанням законів з цих питань органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами виключно у формі представництва інтересів громадянина або держави в суді. Правильно буде зазначити, що досліджувана функція нагляду за дотриманням прав і свобод людини і громадянина перетворилась фактично у функцію представництва. Більш того, таке представництво повинно бути аргументованим (наприклад, громадянин є недієздатний, неповнолітній або його представництво державним органом здійснюється неналежним чином). Законом передбачено, що захист своїх інтересів громадяни зможуть здійснювати за допомогою центрів надання правової допомоги, які мають діяти у всіх областях України, та зважаючи на реалії сьогодення, відкрити такі центри у всіх областях держава не зможе. Важливо і те, що можливість нагляду за додержанням прав громадян справедливо передали омбудсману. У Прикінцевих положеннях вказано, що до ЦПК України вносяться такі зміни: «З метою захисту прав і свобод людини і громадянина у випадках, встановлених законом, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини може особисто або через свого представника звертатися до суду з позовом (заявою), брати участь у розгляді справ за його позовними заявами (заявами), а також на будь-якій стадії розгляду вступати у справу, провадження в якій відкрито за позовами (заявами) інших осіб, подавати апеляційну, касаційну скаргу, заяву про перегляд судового рішення Верховним Судом України, про перегляд судового рішення за нововиявленими обставинами, у тому числі у справі, провадження в якій відкрито за позовом (заявою) іншої особи».[3] При цьому Уповноважений Верховної Ради України з прав людини повинен обґрунтувати суду неможливість особи самостійно здійснювати захист своїх інтересів.

Отже, незважаючи на те, що досить довгий час законодавство України дозволяло прокурорам виконувати функцію загального нагляду (хоча в самому Законі «Про прокуратуру» така функція була відсутня), в новому Законі законодавець нарешті поставив крапку, чітко вказавши, що функція нагляду за додержанням прав і свобод людини і громадянина буде здійснюватися виключно у формі представництва їх інтересів у суді або у формі судового

представництва інтересів держави у разі, якщо захист цих інтересів не здійснює, або неналежним чином здійснює орган державної влади, орган місцевого самоврядування. На мою думку, новий Закон позитивно вирішив проблему з дублюванням функції загального нагляду прокуратурою, дозволить зменшити тиск на бізнес, зберегти кошти у Державному бюджеті України, а прокурорам більше зосередитись на підтриманні обвинувачення у кримінальних процесах, наглядом за законністю в діяльності органів слідства та за діяльністю при виконанні покарань у відповідності із судовими вироками.

*Науковий керівник:
асистент кафедри правосуддя
юридичного факультету Київського національного університету
імені Тараса Шевченка, кандидат юридичних наук
Плахотнік О.В*

Список використаної літератури:

Законодавство:

1) Конституція України : чинне законодавство станом на 3 берез. 2014 р.— Офіц. текст. — Київ : Паливода А. В., 2014. — 61, [1] с. — (Закони України) — Використано публ. газ. "Голос України".

2) Про прокуратуру: Закон України від 05.11.1991 № 1789-ХІІ //Відомості Верховної Ради України . – 1991 р. - № 53, ст. 793.

3) Про прокуратуру: Закон України від 14.10.2014 № 1697-VII //Голос України. – 2014р. - №.206.

Наукові джерела:

4) Гаращук В. М. Теоретико-правові проблеми контролю та нагляду у державному управлінні./ Гаращук В. М. // Київ, „Юрінком Інтер”, 2006.- С.252

5) Андрійко О. Ф. Державний контроль в Україні: організаційно-правові засади. // К., „Наукова думка”, 2004р.

6) Сухонос В. В. Організація і діяльність прокуратури в Україні: історія і сучасність -- монографія. Суми, 2004 - С. 243

7) Михайленко О. Р. Прокуратура України: Підручник. / К.: „Юрінком Інтер”, 2005р. – С.280

8) [Микола Дроботенко](#) « Проблеми здійснення загального нагляду органами прокуратури» / Наукова стаття. // Науковий Вісник ХНУ №95 від 2.11.2014