



**Олександр Олександрович Шандула,**  
канд. юрид. наук, доцент  
Національний юридичний університет  
імені Ярослава Мудрого,  
м. Харків

УДК 347.963 (477)

## ДЕЯКІ ПРОБЛЕМИ ЕФЕКТИВНОСТІ ПРОКУРОРСЬКОГО НАГЛЯДУ ЗА ДОДЕРЖАННЯМ ПРАВ І СВОБОД ЛЮДИНИ І ГРОМАДЯНИНА

Статтю присвячено проблемам ефективності нагляду за додержанням прав і свобод людини і громадянина, додержанням законів з цих питань органами виконавчої влади, місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами. Оцінюються перспективи розширення правозахисного потенціалу прокуратури в умовах повернення до Конституції України в редакції 2004 р. Розглядається співвідношення функцій нагляду за додержанням прав і свобод людини і громадянина та нагляду за додержанням і застосуванням законів. Формулюються пропозиції щодо підвищення ефективності прокурорського нагляду за додержанням прав і свобод людини і громадянина, додержанням законів з цих питань органами виконавчої влади, місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами.

*Ключові слова:* прокуратура, прокурорський нагляд, правозахисна діяльність, повноваження прокурора, додержання прав і свобод людини.

В умовах повернення до Конституції України в редакції від 2004 р. набуває актуальності розгляд передбаченої п. 5 ст. 121 Основного Закону функції прокуратури, яка полягає у здійсненні нагляду за додержанням прав і свобод людини і громадянина, додержанням законів з цих питань органами виконавчої влади, місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами.

Проблеми здійснення даного нагляду, а також правозахисної діяльності прокуратури була предметом наукового дослідження таких учених, як Л. Р. Грицаєнко, В. В. Долежан, Е. Ф. Іскендеров, П. М. Каркач, В. В. Клочков, М. В. Косюта, М. В. Руденко, Г. П. Серeda, Г. С. Рибалко та інших. Разом з тим, проблеми ефективності реалізації даної функції прокуратури в умовах повернення до Конституції України в редакції 2004 р. самостійно не вивчалися.

З урахуванням викладеного, завданням даної наукової статті є заповнення даних теоретичних прогалів і дослідження проблем прокурорського нагляду за додержанням прав і свобод людини і громадянина, додержанням законів з цих питань органами виконавчої влади, місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами з метою підвищення його ефективності.

Функціональне призначення органів прокуратури України є предметом багаторічних дискусій. Орієнтація нашої держави на міжнародні, зокрема європейські стандарти зумовлює необхідність урахування пропозицій та рекомендацій Ради Європи, вироблених щодо організації та діяльності органів прокуратури. У цьому контексті необхідно звернути увагу на положення Рекомендації CM/Rec (2012) 11 Комітету міністрів державам-членам Ради Європи про роль прокуратури поза системою кримінального правосуддя від 19 вересня 2012 р., у якій наголошувалося на усвідомленні Комітетом міністрів того факту, що в більшості країн-членів, з огляду на їх правові традиції, прокуратура відіграє роль також і поза межами системи кримінального судочинства, і що ця роль в правових системах різних країн є дуже різною, оскільки може включати в себе захист загальних або публічних інтересів, надання правової допомоги особам в захисті їх прав і основоположних свобод, представництво інтересів держави в суді, нагляд за діяльністю державних органів та інших юридичних осіб, а також здійснення консультативної функції у судах [9, с. 65–68]. Таким чином, європейська спільнота визнає важливу роль прокуратури поза сферою кримінального провадження, яка в українських реаліях нерозривно пов'язана із правозахисною діяльністю прокуратури, що здійснюється наглядовими засобами.

Важливість такої діяльності прокуратури зумовлюється тим, що стан сучасної правозахисної діяльності усіх органів державної влади свідчить, що суттєва частина порушень прав людини та громадянина, їх свобод залишається без відповідної уваги і реакції з боку відповідних державних структур. Єдиним ефективним органом у системі правозахисту залишається система органів прокуратури. Це підтверджується реальною прокурорською практикою, яка свідчить про більш успішну протидію правопорушенням у сфері прав людини з боку органів прокуратури у порівнянні з іншими «правозахисними» органами держави. Так, лише впродовж 2013 р. органами прокуратури у сфері захисту прав і свобод людини і громадянина та інтересів держави проведено 91 601 перевірку, розпочато 5 155 кримінальних проваджень, внесено понад 81 тис. актів прокурорського реагування, притягнуто до юридичної відповідальності 69,5 тис. осіб, за актами прокурорського реагування відшкодовано 3 млрд 153 млн 513 тис. грн, і ще заявлено позовів на понад 5 млрд грн [2]. Тому актуалізація правозахисної діяльності прокуратури як самостійного виду її діяльності є виправданою.

Крім того, при вирішенні питання щодо можливості покладення на органи прокуратури України правозахисної діяльності необхідно насамперед виходити із положень ст. 3 Конституції України, відповідно до яких людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю; права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави; утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави. В оцінках дослідників це базисна стаття, яка характеризує самі підвалини того суспіль-

ного й державного ладу, що закріплюється Конституцією, є нормативно-юридичним фундаментом гуманістичного спрямування розвитку суспільного і державного життя в Україні [3].

Відповідно, прокуратура України як орган держави повинна орієнтуватися на те, що у загальній шкалі гуманітарних цінностей права людини займають центральне місце і домінують над усіма іншими. При демократичному устрої держави права і свободи людини складають найважливіший соціальний і політико-правовий інститут, який об'єктивно виступає показником досягнень суспільства, його зрілості і цивілізованості [13]. При цьому права і свободи людини потребують створення і функціонування надійного механізму правового захисту, важливим елементом якого є прокуратура України.

Можна вважати, що найбільш повно і всебічно правозахисний потенціал органів прокуратури України об'єктивується у функції нагляду за додержанням прав і свобод людини і громадянина, додержанням законів з цих питань органами виконавчої влади, місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами. Як наголошували дослідники у період з грудня 2004 р. до вересня 2010 р., коли діяв запроваджений Законом України № 2222-IV від 08.12.2004 р. п. 5 ст. 121 Конституції України, що закріплював дану функцію прокуратури, цю новацію необхідно було розглядати як підтвердження тенденції розвитку прокуратури як правозахисної інституції [11, с. 82–87]. Ю. Є. Полянський розумів її як визнання законодавцем того факту, що правозахисна діяльність прокуратури набуває особливо великого значення [8, с. 16–20]. В оцінках правників, дана конституційна норма була спрямована на забезпечення надійного захисту конституційних прав і свобод людини та громадянина, що є одним із пріоритетних напрямів діяльності прокуратури у демократичній правовій державі [1, с. 3-4; 4, с. 3–8]. Загалом, закріплення серед конституційних функцій прокуратури нагляду за додержанням прав і свобод людини і громадянина розцінювалося як найбільш важливий крок на шляху законодавчої регламентації правозахисної спрямованості прокурорської діяльності, зроблений за роки незалежності України [10, с. 61]. З іншого боку, як зауважує П. Шумський, у зв'язку з висновком Конституційного Суду України від 30 вересня 2010 р. про визнання неконституційним рішення Верховної Ради України про запровадження конституційної реформи щодо форм державного устрою і правління виникли проблеми визначення місця прокуратури в системі державних органів [14, с. 86–88].

Вважаємо, що дані міркування є цілком актуальними і в наш час, коли дію вказаної норми було відновлено Законом України № 742-VII від 21.02.2014 р. Разом з тим, необхідно звернути увагу і на проблеми законодавчого закріплення та практичної реалізації функції нагляду за додержанням прав і свобод людини і громадянина, додержанням законів з цих питань органами виконавчої влади, місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами. Так, запровадження даної функції прокуратури викликало негативну реакцію Європейської Комісії «За демократію через право» (Венеціанської комісії),

яка у Висновку на проект Закону України «Про внесення змін до Конституції України» закликала українських законодавців «пожалкувати про крок назад, зроблений при реформуванні прокуратури» [5]. Така її позиція була зумовлена тим, що закріплення даної функції було спробою надати «постійного» характеру функції нагляду за додержанням і застосуванням законів, яку, йдучи назустріч побажанням Ради Європи, що вкрай негативно сприймала здійснення прокуратурою «загального нагляду», при прийнятті Конституції України у 1996 р. було поміщено до Перехідних положень. Тож під час конституційної реформи 2004 р. під виглядом правозахисної її було передбачено у ст. 121 в числі основних функцій прокуратури [6, с. 161-162].

Дана функція не стала самостійною і у практичному плані. Як зауважує О. В. Мельник, вона не отримала належної законодавчої регламентації, оскільки реалізувалася цілком і повністю в межах нагляду за додержанням і застосуванням законів у тих самих формах, за допомогою тих же методів і засобів, з використанням тих самих повноважень і актів прокурорського реагування. Спираючись на це, він обґрунтовує, що нагляд за додержанням прав і свобод людини і громадянина є «фіктивною» функцією прокуратури, яка насправді становить собою один з напрямків діяльності прокурора у межах загального нагляду [7, с. 21–25].

У зв'язку із наведеними поглядами існує необхідність розмежування функцій нагляду за додержанням і застосуванням законів, а також нагляду за додержанням прав і свобод людини і громадянина, додержанням законів з цих питань органами виконавчої влади, місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами. Передусім, таке розмежування повинно проводитися, виходячи із предмета кожної з цих функцій. Так, відповідно до ч. 1 ст. 19 Закону України «Про прокуратуру», до предмета нагляду за додержанням і застосуванням законів входить: 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 і 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.

Предмет нагляду за додержанням прав і свобод людини і громадянина, додержанням законів з цих питань органами виконавчої влади, місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами законодавчо не сформульований, проте виходячи з назви даної функції, можна дійти висновку, що ним є додержання найширшого спектру прав і свобод людини і громадянина, як передбачених Конституцією України, так й іншими законодавчими актами. Дослідники наголошують на комплексному характері правозахисної діяльності, відзначаючи, що захист соціальних, економічних, політичних, культурних, екологічних та інших конституційних прав громадян найбільш наочно

виявляється на прикладі прокурорського нагляду за: виконанням закону про звернення громадян до органів виконавчої влади та місцевого самоврядування; відповідністю закону нормативних актів про права, свободи і відповідальність громадян; забезпеченням органами виконавчої влади та місцевого самоврядування реалізації прав та свобод громадян [12, с. 119–121]. Таким чином, предмет даної функції частково збігається із предметом нагляду за додержанням і застосуванням законів, насамперед, в аспекті п. 2 ч. 1 ст. 19 Закону України «Про прокуратуру». Фактично, нагляд за додержанням прав і свобод людини і громадянина виступає одним із предметних напрямів нагляду за додержанням і застосуванням законів, оскільки не виходить за межі останнього.

Аналогічними є і повноваження, які застосовуються прокурорами при реалізації обох цих функцій. Такі повноваження передбачені ст. 20 Закону України «Про прокуратуру» стосовно функції нагляду за додержанням і застосуванням законів. Тобто самостійних повноважень для здійснення нагляду за додержанням прав і свобод людини і громадянина, додержанням законів з цих питань органами виконавчої влади, місцевого самоврядування їх посадовими і службовими особами, не передбачено.

Постає питання, чи доцільним є покладання на органи прокуратури України двох фактично ідентичних функцій, які відрізняються лише за назвою та обсягом питань, що входять до їх предмета? Очевидно, що це не є правильним, і у перспективі має стояти питання про скасування якоїсь із них.

В оцінках дослідників, з якими ми погоджуємось, мова має йти про відмову від функції нагляду за додержанням і застосуванням законів, яка передбачена п. 9 Перехідних положень Конституції України як тимчасова. Так, розглядаючи співвідношення загального нагляду і нагляду за додержанням прав і свобод людини і громадянина, М. В. Косюта, М. В. Руденко та інші стверджували, що ці функції значною мірою переплітаються, оскільки права й інтереси громадян збігаються, а при реалізації обох цих функцій прокуратура використовує практично тотожні повноваження, з чого робили висновок, що вилучення з Конституції України п. 9 Перехідних положень не вплине істотно на збереження правоохоронного потенціалу прокуратури [5, с. 90; 12, с. 119]. Як вказує Г. С. Рибалко, вказані функції можна розглядати як паралельні, дублюючі, чи навіть взаємовиключні. Попри те, що функція нагляду за додержанням і застосуванням законів є безумовно більш широкою, пріоритет все ж належить віддати правозахисній діяльності прокуратури. При цьому він вважає, що мова повинна йти не про «конкуренцію функцій», оскільки вони мають спільне завдання – захист прав і свобод людини і громадянина, а про трансформацію функції нагляду за додержанням і застосуванням законів у правозахисну, або функцію нагляду за додержанням прав і свобод людини [10, с. 30].

Коло законодавчих актів, які визначають предмет правозахисної діяльності, є досить широким, зокрема, до них можна віднести Закони України: «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи», «Про пенсійне забезпечення», «Про недержавне пенсійне забез-

печення», «Про соціальний та правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей», «Про державні гарантії соціального захисту військовослужбовців, які звільняються із служби у зв'язку з реформуванням Збройних Сил України, та членів їхніх сімей», «Про основні засади соціального захисту ветеранів праці та інших громадян похилого віку в Україні», «Про захист прав споживачів», «Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні», «Про статус ветеранів війни, гарантії їхнього соціального захисту», «Про зайнятість населення», «Про охорону праці», «Про оплату праці», «Про об'єднання громадян», «Про звернення громадян», «Про національні меншини в Україні» та ін.

Таким чином, удосконалення функціонального призначення прокуратури України має відбуватися у напрямі розширення її правозахисного потенціалу, втіленого у функції нагляду за додержанням прав і свобод людини і громадянина, додержанням законів з цих питань органами виконавчої влади, місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами, і одночасно у відмові від всеохоплюючого контролю за іншими сферами суспільних відносин, який покладає на прокуратуру функція нагляду за додержанням і застосуванням законів. Такий підхід дозволить, з одного боку, привести функції вітчизняної прокуратури у відповідність до міжнародних стандартів, а з іншого – зберегти важливу роль прокуратури, яку вона у нашій країні традиційно відіграє поза сферою кримінального провадження, а також усталену систему органів і наявні кадри органів прокуратури тощо.

Разом з тим, здійснення прокурорського нагляду за додержанням прав і свобод людини і громадянина, додержанням законів з цих питань органами виконавчої влади, місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами як самостійної функції прокуратури, а також підвищення його ефективності потребує низки взаємопов'язаних кроків. Насамперед, вони полягають у детальній законодавчій регламентації даної функції в окремій главі Закону України «Про прокуратуру». Повинні бути чітко визначені предмет та завдання даного нагляду, а також повноваження, які надаються прокурорам при його здійсненні. Наступний крок для підвищення ефективності даної функції полягає у розробці і прийнятті окремого галузевого наказу Генерального прокурора України, присвяченого організації нагляду за додержанням прав і свобод людини і громадянина, додержанням законів з цих питань органами виконавчої влади, місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами. На відомчому рівні мають бути визначені пріоритетні напрями нагляду, правові засоби і форми його реалізації, суб'єкти нагляду, критерії його ефективності та інші питання організаційного характеру. Після цього ефективність нагляду за додержанням прав і свобод людини і громадянина, додержанням законів з цих питань органами виконавчої влади, місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами, який, як свідчать вищенаведені нами статистичні дані, вже сьогодні у правозахисній сфері є достатньо результативним, залежить від стану правозастосовної практики органів прокуратури.



**Список літератури:** 1. Вінокуров С. Становлення нової моделі прокуратури / С. Вінокуров // Юридичний вісник України. – 2005. – № 38. – С. 3-4. 2. Звіт про роботу прокурора за 12 місяців 2013 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.gp.gov.ua/ua/stat.html>. 3. Конституція України. Науково-практичний коментар / редкол. : В. Я. Тацій (голова редкол.), О. В. Петришин (відп. секретар), Ю. Г. Барабаш та ін. ; Нац. акад. прав. наук України. – 2-ге вид., переробл. і допов. – Х. : Право, 2012. – 1128 с. 4. Корнякова Т. Трансформація та значення функції нагляду за додержанням прав і свобод громадян / Т. Корнякова // Прокуратура. Людина. Держава. – 2005. – № 5. – С. 3–8. 5. Косюта М. В. Прокуратура України / М. В. Косюта : навч. посіб. – 2-ге вид., перероб. і доповн. – К. : Знання, 2010. – 404 с. 6. Лапкін А. В. Конституційно-правовий статус прокуратури України у світлі рішення Конституційного Суду України від 30 вересня 2010 року / А. В. Лапкін // Демократія у країнах Східної Європи: конституційно-правовий вимір (Тодиківські читання) : збірка тез наук. доп. і повід. Четвертої міжнар. наук. конф. мол. вчених, аспірантів і студентів (27-28 травня 2011 р.) / за заг. ред. проф. А. П. Гетьмана. – Національний університет «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого». – Х. : Права людини, 2011. – С. 161-162. 7. Мельник О. В. Реформування законодавства про прокуратуру: аналіз проектів змін до Конституції та нового Закону України «Про прокуратуру» // Вісник Харківського національного університету ім. В. Н. Каразіна / Харківський національний університет ім. В. Н. Каразіна. – Х. : ХНУ, 2010. – № 919 : Серія "Право", Вип. 7. – С. 21–25. 8. Полянський Ю. Конституційне реформування прокуратури України (нові виклики) / Ю. Полянський // Вісник Національної академії прокуратури України. – 2009. – № 2. – С. 16–20. 9. Про роль прокуратури поза системою кримінального правосуддя : Рекомендація СМ/Рес (2012) 11 Комітету міністрів державам-членам Ради Європи від 19 вересня 2012 р. // Правові основи прокурорської діяльності в Україні : наук.-практ. посіб. / А. В. Лапкін. – Х. : Право, 2013. – С. 65–68. 10. Рибалко Г. С. Організаційно-правові основи правозахисної діяльності органів прокуратури України : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.10. / Г. С. Рибалко. – Х., 2014. – 237 с. 11. Руденко М. Прокуратура України в контексті політичної (конституційної) реформи 2004 р. / М. Руденко // Юридичний журнал. – 2005. – № 3. – С. 82–87. 12. Руденко М. Роль прокуратури у захисті прав та свобод людини і громадянина / М. Руденко // Юридичний журнал. – 2004. – № 7. – С. 119–121. 13. Теория государства и права : курс лекций / под ред. Н. И. Матузова и А. В. Малько. – 2-е изд., перераб. и доп. М. : Юристъ, 2001. – 776 с. 14. Шумський П. Проблеми реформування правозахисної діяльності прокуратури / П. Шумський // Прокуратура України: історія, сьогодення та перспективи : матер. міжнар. наук.-практ. конф. (Київ, 25 листопада 2011 р.) / [редкол. : Ю. М. Дьомін (відпов. ред.), М. К. Якимчук, І. М. Козьяков та ін.]. – К. : Національна академія прокуратури України, 2012. – С. 86–88.

## НЕКОТОРЫЕ ПРОБЛЕМЫ ЭФФЕКТИВНОСТИ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА ЗА СОБЛЮДЕНИЕМ ПРАВ И СВОБОД ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА

Шандула А. А.

Статья посвящена проблемам эффективности надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, соблюдения законов по этим вопросам органами исполнительной власти, местного самоуправления, их должностными и служебными лицами. Оцениваются перспективы расширения правозащитного потенциала прокуратуры в условиях возвращения к Конституции Украины в редакции 2004 г. Рассматривается соотношение функций надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина и надзора за соблюдением и применением законов. Формулируются предложения относительно повышения эффективности прокурорского надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, соблюдения законов по этим вопросам органами исполнительной власти, местного самоуправления, их должностными и служебными лицами.

*Ключевые слова:* прокуратура, прокурорский надзор, правозащитная деятельность, полномочия прокурора, соблюдение прав и свобод человека.

**SOME PROBLEMS OF EFFICIENCY OF PUBLIC PROSECUTOR'S SUPERVISION  
OF OBSERVANCE OF THE RIGHTS AND FREEDOMS OF THE PERSON AND CITIZEN**

**Shandula A. A.**

Article is devoted to problems of efficiency of supervision of observance of the rights and freedoms of the person and the citizen, observance of laws on these questions by executive authorities, local government, their official and officials. Prospects of expansion of human rights capacity of prosecutor's office in the conditions of return to the Constitution of Ukraine are estimated at editions of 2004. The ratio of functions of supervision of observance of the rights and freedoms of the person and the citizen and supervision of observance and application of laws is considered. Offers concerning increase of efficiency of public prosecutor's supervision of observance of the rights and freedoms of the person and the citizen, observance of laws on these questions executive authorities, local government, their official and officials are formulated.

*Key words:* prosecutor's office, public prosecutor's supervision, human rights activity, powers of the prosecutor, observance of the rights and freedoms of the person.

*Надійшла до редколегії 28.10.2014 р.*