

В. Андрусак,

соискатель кафедры права Европейского Союза и сравнительного правоведения
Национального университета «Одесская юридическая академия»

ОСОБЕННОСТИ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ПРАВООЩИТНОЙ ФУНКЦИИ В ОСНОВНЫХ СФЕРАХ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПРОКУРАТУРЫ УКРАИНЫ

Коренные преобразования в обществе, потребности укрепления Украины как демократического правового социального государства актуализируют необходимость обеспечения правовых основ общественных отношений, законности и правопорядка. Конституцией Украины впервые в истории украинского государства была введена специальная глава о гарантированных правах и свободах человека и гражданина, а защита и реализация этих прав и свобод объявлена важнейшей задачей и содержанием деятельности государства. Кроме того, было провозглашено, что права и свободы человека и гражданина являются главным ориентиром законотворчества и правоприменительной практики. Именно они определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления.

История становления и процесс реформирования института прокуратуры являются предметом исследования таких ученых, как Л. Р. Грицаенко, В. В. Долежан, С. В. Кивалов, П. М. Карнач, М. В. Костюта, Л. В. Лапкин, В. Т. Мальяренко, И. Е. Марочкин, В. В. Мойсик, А. В. Поливода, Ю. Е. Полянский, В. В. Сухонос, С. Г. Стеценко и др.

Цель исследования заключается в проведении анализа содержания правозащитной функции прокуратуры Украины, выявлении ее особенности. Для достижения поставленной цели необходимо решение таких задач: изучить основные направления деятельности прокуратуры; определить особенности реализации правозащитной функции в

основных направлениях деятельности прокуратуры Украины.

Правозащитная деятельность прокуратуры значительно возросла, так как осуществление конституционных прав и свобод невозможно без строгого и неуклонного исполнения законов, а деятельность прокуратуры, и прежде всего прокурорский надзор, это одна из гарантий соблюдения прав и свобод человека. Это приоритетное направление предопределяется положениями Конституции Украины, тяготеющей к формуле о том, что человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина — обязанность государства.

В то же время необходимо обозначить, что правозащитная функция прокуратуры проявляется в ее деятельности по различным направлениям, которые нормативно определены и закреплены на законодательном уровне.

Будучи правоохранительной системой, которая занимается утверждением верховенства права, укреплением правопорядка и защитой от преступных и иных неправомерных посягательств на важнейшие социальные ценности, прокуратура и ее органы одновременно осуществляют всестороннюю правозащитную деятельность. Можно с уверенностью утверждать, что правоохранительная и правозащитная деятельность прокуратуры тесно взаимосвязаны и в конечном итоге подчинены одной и той же цели — обеспечению социальной и правовой защищенности человеческой личности [1]. В Законе Украины «О прокуратуре» установлено, что предметом

надзора являются соблюдение законов о неприкосновенности личности, социально-экономические, политические, трудовые, личные права и свободы человека и гражданина, защита их чести и достоинства, но специальной главы о предмете надзора этого направления не имеется» [2].

Однако существует Приказ Генеральной прокуратуры Украины № 3гн от 12 апреля 2011 г., которым установлено, что «основной задачей правозащитной деятельности органов прокуратуры необходимо считать защиту от неправомερных посягательств гарантированных Конституцией и законами Украины прав и свобод человека и гражданина, государственных и общественных интересов» [3].

Для осуществления прокурорского надзора за соблюдением конституционных прав и свобод органы прокуратуры наделены достаточными полномочиями. По своей сущности полномочия прокурора — это совокупность его прав и обязанностей, перечень которых установлен в ст. 20 Закона Украины «О прокуратуре».

В частности, при осуществлении прокурорского надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина прокурор имеет право беспрепятственно входить в помещения разных органов и ведомств; право доступа к документам и материалам статистического отчета и другой информации, необходимой для проведения проверки; право на требование от руководителей и контролирующих органов проведения проверок, ревизий; право на требование от руководителей, контролирующих и других органов о выделении специалистов для проведения проверок, ведомственных и вневедомственных экспертиз; право на требование от должностных лиц и граждан устных или письменных объяснений о нарушениях закона.

А при выявлении нарушений закона прокурор, его заместитель имеют следующие полномочия: опротестовать акты Премьер-министра Украины, Кабинета Министров Украины, Совета Министров АР Крым, министерств и ведомств,

предприятий, учреждений, организаций, гражданских объединений, а также решения и действия служебных лиц; вносить представления или протест на решения органов местного самоуправления в зависимости от характера нарушений; возбуждать в установленном законом порядке уголовное дело, дисциплинарное представление или представление об административном правонарушении, передавать материалы на рассмотрение общественных организаций; вносить предписание об устранении очевидных нарушений закона и условий, что им способствовали; обращаться в суд с заявлениями о защите прав и законных интересов граждан, государства, а также предприятий и других юридических лиц.

Надзор за соблюдением законов в сфере защиты прав и свобод человека и гражданина обусловлен высокими требованиями к его организации. В своей деятельности прокурор обязан знать и учитывать все злободневные вопросы обеспечения законности. Сущность деятельности прокурора в этом направлении состоит в реализации им от имени государства специфической деятельности, основанной на получении и анализе информации о нарушении законов и применении мер прокурорского реагирования с целью устранения нарушений закона и подзаконных актов, восстановления нарушенных прав и привлечения к ответственности лиц, которые допустили нарушения [4]. Поддерживаем позицию В. Н. Мельникова о том, что сущность надзора состоит в деятельности прокурора по проверке соблюдения законов, установлению готовящихся или совершенных правонарушений, их правовой оценке, а также требованиям к соответствующим органам и должностным лицам о принятии мер по их устранению [5].

С этой целью прокурор проверяет: соответствие актов, которые издаются всеми органами, предприятиями, учреждениями, организациями и должностными лицами, требованиям Конституции Украины и действующим ее законам, а также следит за соблюдением зако-

нов о неприкосновенности лица, его социально-экономических, политических, личных правах и свободах, трудовых правах, защищает их честь и достоинство, если законом не предусмотрен другой порядок защиты этих прав.

В своей деятельности прокуроры обязаны постоянно видеть ту грань, которая отделяет их деятельность от деятельности органов, осуществляющих контроль за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, и не пересекать ее.

С этой целью прокуроры должны иметь соответствующие знания о системе этих органов, их задачах и полномочиях. Характер деятельности органов прокуратуры должен определяться их компетенцией и не распространяться на пограничную, но не свойственную им сферу надзорно-контрольной деятельности. Именно там, где нарушаются закон и подзаконные акты, обязан и правомочен вмешиваться прокурор [4].

Таким образом, прокуратура не дублирует функции органов ведомственного управления и контроля и не вмешивается в хозяйственную деятельность субъектов хозяйствования, если такая деятельность не противоречит действующему законодательству и нормативно-правовым актам [2].

Проверка же исполнения законов проводится по обращениям, жалобам и иным сообщениям о нарушении законности, что требует прокурорского реагирования, а при наличии поводов — также по инициативе прокурора. К таким поводам следует отнести представительство в суде интересов человека и гражданина, в связи с неспособностью по причине физического и материального состояния или других уважительных причин самостоятельно защитить свои нарушенные или оспариваемые права или реализовать процессуальные полномочия.

Говоря об эффективности правозащитной деятельности прокуратуры по соблюдению прав и свобод человека и гражданина, следует отметить, что и суд [6], для которого правозащитная функция является приоритетной, в силу

самых принципов судопроизводства, ограничен в своих возможностях по вмешательству при выявлении правонарушения, и самостоятельного начала искового производства. Если рассматривать основополагающие принципы судопроизводства, то окажется, что краеугольным камнем судебного механизма является передаточный эффект искового заявления [7]. Ведь суд может начать процесс только при наличии искового заявления сторон, а границы его рассмотрения и вмешательства ограничены предметом иска.

Получается, что в деятельности суда нет довольно конструктивного компонента, которым владеет прокурор — «инициативности». Прокурор не связан с предметом жалоб. В случае установления в ходе проверки нарушений закона, которые не были указаны в жалобе, прокурор обязан принять меры по их устранению. Инициативный характер прокурорского надзора состоит также в том, что прокурор обязан устранить правонарушение и при отсутствии жалобы в тех случаях, когда оно касается интересов государства и прав граждан.

В частности, при очевидных нарушениях прав граждан прокурор указывает виновной стороне на допущенное им нарушение и предлагает добровольно восстановить нарушенное право. Этой простой процедуры достаточно для «мирного» решения большинства правовых противоречий в интересах обеих сторон. В этом легко распознается одобренная мировым сообществом модель решения социальных конфликтов с участием авторитетного посредника, в роли которого в данном случае выступает прокурор. Такая процедура — это потенциал, способный привести к восстановлению нарушенных прав быстрым, самым экономным и нравственным путем.

Во всех этих случаях прокуратура не подменяет суд, а помогает ему, лишая значительной массы правовых споров, которые могли бы, но не стали предметом судебного разбирательства вследствие своевременного использования прокурором своих надзорных полномочий [6].

На органы прокуратуры возлагается надзор за законностью и защита социально-экономических, политических, личных прав и свобод граждан, предусмотренных разделом II Конституции Украины, а также другими законами Украины. Первостепенное значение прокуроры должны предоставлять защите прав и свобод граждан, не способных из-за физического или материального состояния, преклонного возраста или по другим уважительным причинам самостоятельно защитить свои нарушенные или оспариваемые права и свободы, а также лиц, нуждающихся в государственной поддержке и помощи (участники войны, инвалиды, ликвидаторы аварии на ЧАЭС, социально незащищенные слои населения), социальных групп населения (трудовых коллективов, территориальных общин), права которых нарушаются [8].

Кроме того, много внимания прокуратурой Украины уделяется соблюдению законов, касающихся экономических, межнациональных отношений, охраны окружающей среды и внешнеэкономической деятельности, как группы, которая образует еще одно направление, входит в предмет надзора за соблюдением и применением законов. Эта группа косвенно имеет отношение к правозащитному направлению деятельности прокуратуры Украины, ведь касается надзора за соблюдением и применением законов в сферах: частной собственности, предпринимательства, защиты прав потребителей, цен и ценообразования, внешнеэкономической деятельности, защиты национальных меньшинств и языкового законодательства, права на безопасную окружающую среду и др.

Одним из средств реализации прав и законных интересов граждан являются их обращения в соответствующие органы и к должностным лицам по реализации конституционных прав и обжалованию неправомερных действий органов государственной власти и местного самоуправления, их должностных и служебных лиц. Поэтому специфическим и традиционным направлением проку-

рорского надзора являются обязанности по рассмотрению заявлений, жалоб и предложений (далее — обращений) о нарушении прав и свобод человека и гражданина [4].

На органы прокуратуры возложена миссия активно защищать законные права и свободы человека и гражданина. Органы прокуратуры должны проводить правозащитную функцию прокурорского надзора за соблюдением прав и свобод личности министерствами, ведомствами, учреждениями и организациями, их должностными лицами. Кроме того, прокуратура должна быть современной и активной в способах реагирования на нарушения. Благодаря тому, что у граждан есть возможность обращения в органы прокуратуры с заявлениями, жалобами и предложениями по поводу защиты их прав и интересов, — прокуратура имеет возможность оперативно разрешать правонарушения не только в сфере защиты права, но и в сфере защиты интересов всего общества и государства.

Таким образом, правозащитное направление занимает значимое место в функциональных обязанностях прокуратуры Украины. И очень важно, что наше государство, только недавно став на независимый, самостоятельный путь государственного и правового развития, осознает значимость и перспективность создания правового государства и гражданского общества, для которых правозащитный вектор развития является основным и необходимым.

Ключевые слова: правозащитная функция, прокуратура, право, свобода, основные сферы деятельности прокуратуры, прокурорский надзор.

В статье рассматриваются особенности осуществления самой важной функции прокуратуры Украины — правозащитной. Особое внимание уделяется такому направлению деятельности прокуратуры Украины, в рамках которого, реализуется правозащитная функция в виде осуществления прокурорского

надзора за соблюдением конституционных прав и свобод граждан.

У статті розглядаються особливості здійснення найважливішої функції прокуратури України — правозахисної. Особлива увага приділяється такому напрямку діяльності прокуратури України, у рамках якого, здійснюється правозахисна функція у вигляді прокурорського нагляду за дотриманням конституційних прав та свобод громадян.

The article deals with the features of the execution of the most important function of the Ukrainian Prosecutor's office — human rights protection. Special attention is given to a such line of activity of the Prosecutor's office within the scope of which, human rights protection function as a realisation of public prosecutor's supervision of observance of the constitutional laws and freedoms of citizens is conducted.

Литература

1. Долежан В. В. Перспективи розвитку прокуратури України як системи органів правозахисту / В. В. Долежан, М. В. Ко-

сюта // Актуальні проблеми держави і права. — 2004. — Вип. 22. — С. 983–987.

2. Про прокуратуру: Закон України від 05.11.1991 // Відомості Верховної Ради України. — 1991. — № 53. — Ст. 793.

3. Наказ Генеральної прокуратури України «Про організацію правозахисної діяльності органів прокуратури України» від 12 квітня 2011 року № 3гн [Електронний ресурс]. — Режим доступу: document.ua/pro-organizaciyu-pravozahisnoyi-dijalnosti-organiv-prokuratu-doc63395.html

4. Клочков В. Г. Роль прокурорського нагляду в охорані та захисті прав і свобод людини // Государство и право. — 2009. — № 2. — С. 55–64.

5. Мельников Н. В. Прокурорская власть // Государство и право. — 2002. — № 2. — С. 14–20.

6. Грицаєнко Л. Р. Прокурорська діяльність в Україні як особлива форма державної діяльності із захисту прав і свобод громадян // Судова апеляція. — 2008. — № 3. — С. 11–21.

7. Брэбан Г. Французское административное право / Г. Брэбан; под ред. С. В. Боботова. — М.: Прогресс, 1988. — 488 с.

8. Марочкін І. Є. Прокурорський нагляд в Україні: підруч. для юрид. вузів і ф-тів / за ред. І. Є. Марочкіна, П. М. Каркача. — Х., 2004. — 125 с.

УДК 351.765.4+341.17+341.176(4)

N. Zubchenko,

applicant at the Department of International Law and International Relations
National University "Odessa Law Academy"

REGIONAL LEGAL MECHANISM OF REGULATION OF THE PROTECTION OF PET ANIMALS

In today's world order conditions, the regulation of various public relations can be characterized by a multi-leveling. This trend is a characteristic for both legal and non-legal forms of regulation, for the old areas and new areas. The area of the treatment with animals, and

in particular their protection, isn't an exception.

At the global level in this area there is a number of international non-governmental organizations, and in their framework documents on the protection of animals are adopted. The second level is