

**РОЛЬ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА В ОХРАНЕ И ЗАЩИТЕ ПРАВ
И СВОБОД ЧЕЛОВЕКА¹**© 2009 г. В. Г. Клочков²

Проблема обеспечения и соблюдения прав и свобод человека приобрела глобальное значение и вышла на ведущее место в международной системе оценок уровня демократии в каждой конкретной стране. Данная проблема находится в поле зрения не только законодательства, но и философии, криминологии, психологии и многих отраслей науки. Эти ценности являются достижением мировой человеческой цивилизации, поскольку содержатся в международно-правовых документах.

Приоритетным направлением продолжения преобразований во всех сферах жизнедеятельности общества, дальнейшего построения Украины как демократического социального правового государства является обеспечение прав и свобод человека и гражданина. Весь спектр прав и свобод, закрепленных в Общей декларации прав человека, впервые в истории нашло прямое закрепление в Основном Законе Украины.

Конституция Украины 1996 г. (ст. 3) провозгласила, что человек, его жизнь и здоровье, честь и достоинство, неприкосновенность и безопасность признаются в Украине наивысшей социальной ценностью. Права и свободы человека и их гарантии определяют содержание и направленность деятельности государства, которое отвечает перед человеком за свою деятельность. Утверждение и обеспечение прав и свобод человека признано главной обязанностью государства.

Таким образом, Украина поставила цель и избрала курс на построение правового государства, основными условиями деятельности которого должны являться приоритет прав и свобод гражданина и человека, верховенство закона и права; разделение властей; взаимная ответственность государства и личности, гласность в деятельности органов государственной власти, где права и свободы личности должны соответствовать международным нормам и стандартам прав человека.

На этапе переходного периода из одной общественно-экономической формации в другую – в сферу рыночных отношений, в условиях роста преступности в разных ее формах и проявлениях

наблюдается снижение темпов производительности труда, что ведет к падению жизненного уровня граждан, росту безработицы, инфляции, повышению цен на товары группы А и Б, правовому нигилизму, падению устоев нравственности и морали, коррупции в органах государственной власти и т.п. В таких условиях построение основ правового государства и реального (а не мнимого, декларативного) соблюдения прав и свобод личности очень трудно осуществлять без сильной прокуратуры, без ее широких властно-распорядительных функций.

Поэтому в Украине и началось интенсивное обновление законодательной, нормативно-правовой базы, направленной на обеспечение прав и свобод личности. Так, Верховный Совет Украины расширил с четырех до пяти функций органов прокуратуры. Возложенная на прокуратуру Украины соответствующая функция может свидетельствовать о существенном усилении ее правозащитной роли.

Это усиливает действие Закона Украины “О прокуратуре”, нормы и принципы международного права, которые закрепляют значение соблюдения прав и свобод человека и гражданина как фундаментального состояния жизни демократической правовой державы. Основной задачей прокуратуры как органа государства, являются охрана и защита прав и свобод человека и гражданина, которые гарантирует им Конституция Украины³. Следует обратить внимание на то, что в актах прокурорского реагирования, а также в юридической литературе нередко употребляются термины “защита”, “охрана”, которые по своей смысловой нагрузке отождествляются. Если придерживаются правил лингвистики (наука о языке), (языкознание), то какое-нибудь слово должно иметь собственное содержание. Нарушение этого правила приводит к отождествлению двух понятий (слова) и разного его толкования. Так, в юридической литературе применительно к правам и свободам человека и гражданина проводится различие между понятиями “охрана” и “защита”. Под *охраной* понимаются профилактические меры, направленные на осуществление государственными органами и общественными организация-

¹ Статья публикуется в авторской редакции. – *Прим. ред.*

² Прокурор отдела Главного следственного управления Генеральной прокуратуры Украины, старший советник юстиции, кандидат юридических наук.

³ См.: Клочков В.Г. Історія прокуратури України. Монографія. Київ, 2002. С. 101.

ми, по предупреждению нарушений прав граждан, а также по устранению различных препятствий, мешающих реализации этих прав. Под *защитой* имеется ввиду принудительный (в отношении обязанного лица) способ осуществления нарушенного права в целях его восстановления. Охрана, таким образом, охватывает меры, применяемые до нарушения прав и свобод, а защита – меры, принимаемые после правонарушения для восстановления нарушенного права⁴. Разграничение понятий “охрана” и “защита”, считаем, вполне обоснованно, что позволяет глубже и предметнее изучать соответствующую деятельность государственных органов. Данную деятельность призваны осуществлять все государственные органы, в том числе правоохранительные.

Так, Л.В. Тихомирова и М.Ю. Тихомиров понятие “защита” трактуют как комплексную систему мер, которая используется для обеспечения свободной и должной реализации прав, но не дают трактовки термина “охрана”⁵. В “Словаре русского языка” С.И. Ожегова отмечено: “...защитить – охраняя, оградить от посягательств, от враждебных действий, от опасности. Предохранить, обезопасить от чего-либо”⁶. Таким образом, в этих определениях мы видим ряд элементов, которые содержатся в терминах “охрана” и “защита”, что позволяет подтвердить вышеупомянутый тезис.

Однако если исходить из истинного значения слова, то термин (понятие) “*защитить*” означает: оберегать, охранять, оборонять, отстаивать, заступаться, не давать в обиду, закрывать, загоразивать, охраняя, оградить от посягательств, от враждебных действий, защита обиженного⁷.

Термин (понятие) “*охранять*” толкуется как: стеречь, беречь, оберегать, сторожить, караулить, держать в целости⁸. В энциклопедических словарях термин “охрана” толкуется как комплекс мероприятий по охране, система правовых и других норм или мероприятий, например, по охране труда, обеспечивающие безопасные для жизни и здоровья условия выполнения работы⁹. По мнению Т.Е. Абовой, защита прав – это такая деятельность по применению норм права, кото-

рая направлена на восстановление нарушенного права. А.Ф. Скакун делает вывод, что защита прав – это восстановление нарушенного правового статуса, привлечение нарушителей к юридической ответственности. В.К. Мамутов обоснованно утверждает, что институт защиты прав и интересов субъектов имеет комплексный характер, поскольку формы, средства, порядок правовой защиты обеспечиваются нормами как материального, так и процессуального права. Из аргументированного вывода В.М. Стойки следует, что защита прав субъектов – это совокупность средств, установленных законодательством, целью которых является восстановление нарушенных прав субъектов¹⁰.

В.И. Шишкин обоснованно пришел к выводу, что охрана представляет собой совокупность предусмотренных нормами права взаимосвязанных мер, направленных на предупреждение возможных нарушений права на обжалование, устранение причин, их порождающих, а также мер, способствующих нормальному процессу реализации этого права. Защита – это предусмотренные нормами права действия (меры) государственных и общественных органов, направленные на принудительное восстановление прав при их нарушении. В первом случае право не нарушено, но не исключено его нарушение, что предполагает принятие предохранительных мер. Во втором случае право нарушено, поэтому необходимо принимать меры¹¹.

Вышеизложенное позволяет прийти к выводу, что эти слова близки друг к другу, но все же имеют отличительные признаки. Так, на наш взгляд, прежде всего они отличаются по объему. Понятие “охрана” шире, нежели “защита”. Это понятие охватывает целый комплекс правовых средств, действий, мероприятий, направленных на пресечение действий, нарушающих право.

Термин “защита” по своей сути – это второй этап после “охраны”, когда принятые меры по охране права не дали необходимой реализации человеку и гражданину. Защита применяется тогда, когда правоохранительные органы, в том числе прокуратура, имеют дело уже с совершившимися правонарушениями и с лицами, права которых нарушены.

Защитные правоотношения возникают как реакция государственных и общественных органов на противоправное поведение субъекта права. Защита нарушенных или оспариваемых прав осуществляется путем признания права, восстановления положения, существовавшего до наруше-

⁴ См.: Чечот Д.М. Субъективное право и формы его защиты. Л., 1968; Тихонова Б.Ю. Субъективные права советских граждан, их охрана и защита. Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. М., 1972. С. 1–15.

⁵ См.: Тихомирова Л.В., Тихомиров М.Ю. Юридическая энциклопедия / Под ред. М.Ю. Тихомирова. М., 1997. С. 169.

⁶ См.: Ожегов С.И. Словарь русского языка. М., 1989. С. 229.

⁷ См.: Даль В.И. Толковый словарь живого великорусского языка. Т. 1. М., 1978. С. 668; Ожегов С.И. Указ. соч. С. 229.

⁸ См.: Даль В.И. Указ. соч. Т. 2. М., 1981. С. 774.

⁹ Советский энциклопедический словарь / Под ред. А.М. Прохорова. М., 1988. С. 445.

¹⁰ См.: Стойка В.М. Захист прав суб'єктів інвестиційної діяльності. Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Донецьк, 2003. С. 6.

¹¹ См.: Шишкин В.И. Конституционное право на обжалование в суд действий должностных лиц. Киев, 1990. С. 117.

ния права, пресечения незаконных действий, и обеспечения лиц их правами. Формы и способы охраны и защиты зависят от полномочий каждого правоохранительного органа, в том числе и органов прокуратуры.

В связи с этим прокурорский надзор распространяется на целый комплекс прав и свобод человека и гражданина, установленный Основным Законом Украины. В настоящий период особенно актуальной, приоритетной и наиболее востребованной обществом и государством среди других направлений деятельности прокуратуры является ее вышеуказанная правозащитная функция. Это направление деятельности прокуратуры стало приоритетными по той причине, что пока еще совершаются массовые нарушения конституционных прав и свобод человека и гражданина.

Анализ последних исследований и публикаций свидетельствует о том, что научных работ, которые рассматривали бы сущность и роль прокурорского надзора, касающихся охраны и защиты прав и свобод человека и гражданина, имеется очень мало. Поэтому все еще много вопросов требует дальнейшей разработки.

Некоторые теоретические и практические аспекты прокурорского надзора рассматривали российские и украинские правоведы – А.Д. Бойков, К.Ф. Скворцов, В.П. Рябцев, Н.В. Руденко и др. Некоторым проблемам прокурорского надзора уделяли внимание такие ученые и практики как В.И. Басков, В.Я. Таций, Ю.М. Грошевой, В.П. Рудейчук, Л.М. Давыденко¹².

Актуальную и назревшую проблему по обеспечению и соблюдению прав и свобод личности исследуют П.М. Рабинович, Ю.М. Грошевой, В.П. Корж, О.В. Каплина, В.И. Марынив, В.В. Медведчук, Е.В. Супрунюк, которые утверждают, что в настоящее время в мире нет более важной идеи, чем идея защиты прав и свобод человека. Такой же точки зрения придерживаются В.П. Тихий, Н.Е. Шумило, В.Г. Клочков, В. Яцен-

ко, И.Л. Петрухин, Т.В. Варфоломеева, и другие ученые¹³, а также практики.

Конституционные права и свободы по своей юридической природе можно объединить в один комплекс или систему. Такая система имеет свою структуру, где права и свободы человека и гражданина разделены на группы и виды, которые не всегда имеют четко определенные границы.

В юридической литературе и международно-правовых актах существуют разные подходы по классификации основных прав и свобод человека и гражданина. Одни авторы выделили группу социально-экономических прав; политические права и демократические свободы; равные права граждан; личные права и свободы. Другие – дифференцировали систему прав и демократических свобод на социально-экономические, политические права и личные свободы¹⁴. К тому же в теории конституционного права и международной правовой практике права и свободы человека и гражданина разделяются на три группы¹⁵.

В контексте рассматриваемой проблемы В.С. Копаев пришел к выводу, что в юридической литературе права и свободы человека и гражданина классифицируются по-разному. Если следовать международным документам, то возможно выделить отдельно политические, социально-

¹² См.: Бойков А.Д., Скворцов К.Ф., Рябцев В.П. Проблемы развития правового статуса Российской прокуратуры (В условиях переходного периода). М., 1998. С. 39–42; Руденко М.В., Стось С.П. Концептуальна сутність прокурорського нагляду // Прокуратура. Людина. Держава. 2004. № 2. С. 51; Басков В.И. Прокурорский надзор. Учебник для вузов. Изд. 2-е. М., 1996. С. 133–160; Таций В.Я. Роль і місце прокуратури в системі право охоронних органів України. Матеріали Наукової конференції. Киев, 1996. С. 87–88; Таций В.Я., Грошевий Ю.М. Прокуратура в системі поділу влади // Вісник академії правових наук, 1999. № 1. С. 65–66; Рудейчук В.П. Суть прокурорського нагляду // Вісник прокуратури. 2003. № 4. С. 49, 52; Давыденко Л.М. Прокуратура Украины: прошлое, настоящее, будущее. Проблемы совершенствования прокурорского надзора (К 275-летию Российской прокуратуры). Материалы Научно-практической конференции. М., 1997. С. 96.

¹³ См.: Рабинович П.М. Загальна Декларація прав людини-вселюдський ідеал гуманізму (До 50-річчя прийняття); Грошевий Ю.М. Проблеми імплементації норм міжнародного права у процесуальні процедури; Корж В.П. Деякі проблеми застосування принципу рівності громадян перед законом; Каплина О.В., Марынів В.І. Загальна Декларація прав людини та її значення для реформування кримінального судочинства в Україні // Попередні матеріали до Національної конференції “50-річчя Загальної декларації прав людини”. 17–18 грудня 1998 р. К.С. 1–22; 1–6; 1–6; 1–4; Медведчук В.І. Передмова до Збірника нормативних актів “Адвокатура в Україні”. К.С. 3–6; Супрунюк Е.В. Верховная Рада Украины в конституционно-правовом механизме обеспечения прав и свобод граждан // Проблемы совершенствования украинского законодательства и повышение эффективности правоприменительной деятельности. Харьков. 1997. С. 4–10; Тихий В.П. Захист і свобод людини і громадянина Конституційним Судом України за зверненнями фізичних та юридичних осіб; Клочков В.Г. Роль та проблеми судового контролю за законністю та обґрунтованістю арешту. Український досвід реалізації прав на працю та соціальне забезпечення в період трансформації суспільства // Попередні матеріали до Національної конференції “50-річчя Загальної декларації прав людини”. 17–18 грудня 1998 р. Киев. С. 1–8; 1–5; 1–5; 1–5; 1–3; Петрухин И.Л. Неприкосновенность личности и принуждение в уголовном процессе. М., 1989. С. 1–8; Его же. Свобода личности и уголовно-процессуальное принуждение. М., 1985. С. 1–15; Варфоломеева Т.В. Защита в уголовном судопроизводстве. Киев, 1998. С. 3–25.

¹⁴ См.: Уманский Я.И. Советское государственное право. М., 1970. С. 159.

¹⁵ См.: Настольная книга прокурора. Колл. авторов: Андреев Б.В., Винокуров А.Ю., Герасимов С.И., Демидов И.Ф., Мыцков А.Я., Рябцев В.П., Соловьев А.Б., Ястребов В.Б. и др. М., 2002. С. 228.

экономические, а также социально-культурные права и свободы¹⁶.

Третьи авторы все права и свободы распределили на четыре группы: социально-экономические права и свободы; политические права и свободы; личные права и свободы; равенство прав граждан¹⁷.

Предлагалось разделить прав гражданина на такие группы как права трудовые; права общественно-политического деятеля; права лица¹⁸.

Заслуживает внимания система классификации основных прав человека, предложенная учеными США в книге "Права американцев, какими они являются и какими они могут быть", изданная в Нью-Йорке под редакцией Н. Дорсена. Все права и свободы разделены на следующие разделы (группы): права граждан, которые составляют необходимые условия их жизни; политические права; права, которые обеспечивают свободу лица; права лиц, которые подозреваются и обвиняются в преступлениях; права несовершеннолетних и т.п.; права отдельных категорий населения (молодежи, женщин, военнослужащих, учителей и т.д.)¹⁹.

Близкой к разрешению рассматриваемой проблемы является классификация прав человека, разработанная Украинским центром прав человека: политические права и свободы; социально-экономические права; межнациональные отношения; свобода слова; права ребенка; право на объединение в политические партии и общественные организации²⁰.

В Конституции Украинской ССР 1978 г. права и свободы человека и гражданина также делились на социально-экономические, политические и личные.

Правовой же анализ второго раздела действующей Конституции Украины (1996) следует их дифференцировать следующим образом.

Естественные права – это возможности людей, которые характеризуют их физическое и биологическое существование, удовлетворение материальных, духовных и других потребностей. Естественные права человека и гражданина со-

стоят из неотъемлемого права на жизнь (ст. 27); права на уважение его чести (ст. 28); права на свободу и личную неприкосновенность (ст. 29); права на неприкосновенность жилья (ст. 30); права на тайну переписки, телефонных разговоров, телеграфной и другой корреспонденции (ст. 31); права на невмешательство в личную и семейную жизнь (ст. 32); права на свободу передвижения, свободный выбор места проживания, право свободно оставлять территорию Украины (ст. 33); права на свободу мысли и слова, на вольное выражение своих взглядов и убеждений (ст. 34); права на свободу мировоззрения и вероисповедания (ст. 35).

Политические права – это возможность человека и гражданина принимать участие в гражданской и государственной жизни, вносить предложения по улучшению работы государственных органов, их служебных лиц и объединений граждан, критиковать недостатки в работе, непосредственно принимать участие в разных объединениях граждан.

Группу политических прав составляют такие нормы: право на объединение в политические партии и гражданские организации (ст. 36); право принимать участие в управлении государственными делами, во всеукраинском и местных референдумах, свободно выбирать и быть избранным в органы государственной власти и органы местного самоуправления (ст. 38); право на мирные сборы, митинги, походы и демонстрации (ст. 39); право направлять индивидуальные или коллективные письменные обращения либо лично обращаться в органы государственной власти, в органы местного самоуправления, к должностным и служебным лицам этих органов (ст. 40).

Экономические права – участие человека и гражданина в производстве, разделе, обмене, пользовании и распоряжении материальными и духовными благами. К группе экономических прав согласно Конституции Украины отнесены: право каждого владеть, пользоваться и распоряжаться своей собственностью, результатами своей интеллектуальной, творческой деятельности (ст. 41); право на предпринимательскую деятельность (ст. 42); право на труд (ст. 43); право на забастовку для защиты своих экономических и социальных интересов (ст. 44); право на отдых (ст. 45).

Социальные права и свободы – обеспечение надлежащих социальных условий жизни человека и гражданина. К этой группе отнесены: право на социальную защиту (ст. 46); право на жилище (ст. 47); право на жизненный достаточный уровень для себя и своей семьи (ст. 48); право на охрану здоровья, окружающую среду и на возмещение причиненного нарушением этого права ущерба (ст. 50); право на свободу брака и равенство прав, обязанностей в браке и семье (ст. 51); равенство детей в своих правах (ст. 52).

¹⁶ См.: *Копяев В.С.* Права и свободы человека и гражданина в социальном правовом государстве // Проблемы совершенствования прокурорского надзора (К 275-летию Российской прокуратуры). Материалы научно-практической конференции. С. 197.

¹⁷ См.: *Мазохина А.Г.* Свобода личности и основные права граждан. М., 1965. С. 132.

¹⁸ См.: *Воеводин Л.Д.* Государственное право зарубежных социалистических стран. М., 1972. С. 249.

¹⁹ См.: *Dorsen W. (ed) The Rights of Americans, what they Are what they should.* N. J., 1971. P. 66.

²⁰ См.: *Права людини в Україні: Щорічник.* 1993. К., 1995. С. 77–85.

Экологические права – это права человека и гражданина на безопасное экологическое пространство. К названной группе относятся: право на безопасную для жизни и здоровья окружающую среду и на возмещение причиненного ущерба нарушениями этого права (ст. 50). Данная конституционная норма закрепила право свободного доступа к информации о состоянии окружающей среды, о качестве пищевых продуктов и предметов быта, а также право на ее расширение и категорическое запрещение ее засекречивания.

Семейные права – это возможность человека и гражданина вступать в личные семейные правоотношения. Семейные права в Конституции Украины представлены: свободой брака, которая основывается на свободном согласии мужа и жены, равенстве прав и обязанностей в браке и семье (ст. 51); равенстве детей в своих правах независимо от происхождения, а также от того, рождены они в браке или вне его.

Культурные права и свободы – свободный доступ человека к духовным ценностям своего народа (нации) и всего человечества. К этой группе относятся: право на образование (ст. 53); свобода литературного, художественного, научного и технического творчества; защита интеллектуальной собственности, авторских, моральных и материальных интересов граждан, которые возникают в связи с разными видами интеллектуальной деятельности (ст. 54).

Перечисленные конституционные права конкретизируются, детализируются в законодательных актах, которыми устанавливаются механизм и средства охраны и защиты таких прав и свобод. Исходя из вышеуказанных конституционных положений, определяются задачи органов прокуратуры, на которые возложены осуществление надзора за соблюдением и исполнением Конституции Украины, законов и подзаконных актов.

Конституция Украины, международные договоры и соглашения, признанные Украиной, являются составной частью ее правовой системы и имеют на территории Украины прямое действие.

В п. 3 ст. 19 Закона 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, однако специальной главы о предмете надзора этого направления не имеется, в связи с чем возникают закономерные вопросы.

Существенным для какого-либо понятия является его обозначение, что и раскрывает его содержание. Следует обратить внимание на то, что под предметом любой практической деятельности обычно понимают его содержание, характер,

особенности, достижение конкретного позитивного результата²¹.

В теории прокурорского надзора давно изучается вопрос о его предмете. Речь идет о соблюдении прав и свобод человека и гражданина, и в этом направлении достигнуты значительные результаты. Но достаточных оснований утверждать, что проблема прокурорского надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина в полном объеме исследована, пока нет. Например, В.К. Глистин пришел к выводу, что предметом общественного отношения, выступающего объектом преступления, является то, по поводу чего или в связи с чем существует само это отношение²². В.И. Басков обоснованно считал, что в предмет общего надзора надо включать законность и обоснованность правовых актов, издаваемых органами государственного и хозяйственного управления, общественными и политическими организациями, а также должностными лицами разных систем²³. Кроме того имеются существенные различия в подходах к предмету общего надзора в работах известных ученых²⁴.

С учетом изложенного можно прийти к выводу, что в предмет прокурорского надзора должны входить два основных направления: соответствие правовых актов, которые издаются всеми органами исполнительной власти и местного самоуправления, их должностными лицами, требованиям Конституции Украины, законам и нормативным правовым актам, в том числе и указам Президента; соблюдение законов и нормативно-правовых актов о неприкосновенности личности, социально-экономических, политических, трудовых, личных прав и свобод человека и гражданина, защита их чести и достоинства.

Таким образом, в предмет прокурорского надзора по рассматриваемому направлению деятельности входит соблюдение положений Конституции Украины о правах и свободах человека и гражданина, законов, обеспечивающих их действие. Такое соблюдение прав и свобод личности при исполнении законов и издании подзаконных актов осуществляется всеми органами государственной власти и управления, а также всеми

²¹ См.: Винокуров Ю.Е., Коробейников Б.В., Смирнов А.Ф. и др. Прокурорский надзор в Российской Федерации. Учебник. М., 1998. С. 78–79.

²² См.: Глистин В.К. Проблемы уголовно-правовой охраны общественных отношений. Л., 1979. С. 47.

²³ См.: Басков В.И. Прокурорский надзор. Учебник для вузов. Изд. 2-е. М., 1996. С. 138.

²⁴ См.: Березовская С.Г. Прокурорский надзор в СССР. М., 1969. С.109; Тадевосян В.С. Прокурорский надзор в СССР. М., 1968. С.32; Холявченко А.А. Комментарий к Положению о прокурорском надзоре в СССР. М., 1968. С. 34; Мелкумов В.Г. Советская прокуратура и проблемы общего надзора. Душанбе, 1970. С. 113.

предприятиями, учреждениями и организациями всех форм собственности.

С целью повышения эффективности прокурорского надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина следует выделить самостоятельное направление прокурорского надзора. Поэтому в Закон Украины “О прокуратуре” необходимо внести дополнение в виде отдельного раздела определяющего, что именно предусматривает прокурорский надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина Украины. В предлагаемом разделе следовало бы дать определение предмета надзора и полномочий прокурора, средства прокурорского реагирования на выявленные нарушения закона (протесты, постановления, представления, заявления, иски и предписания), требования от руководителей и коллегиальных органов о прекращении противоправных действий, предоставлении документов, материалов статистической и иной информации), а также проведении проверок, ревизий, выделения специалистов²⁵.

Проведенное исследование ставит обоснованный вопрос, что следует понимать под терминами “соблюдение” и “применение”. Считаем, что под *соблюдением* надо понимать совершение юридическими и физическими лицами предписанных законом и подзаконными актами действий и воздержание от действий неправомерных. *Применение* – это принятие органами государственной власти и должностными лицами соответствующих закону и подзаконным актам решений, которые являются обязательными для других лиц и которые влекут за собой юридически значимые последствия.

Проверка соблюдения законодательства должна проводиться по заявлениям и сообщениям о нарушении законов и подзаконных актов, что требует прокурорского реагирования, а при наличии оснований – и по собственной инициативе прокурора.

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.

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.

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 нарушается закон и подзаконные акты, обязан и правомочен вмешиваться прокурор.

Органы прокуратуры должны использовать предоставленные законом полномочия для воздействия на государственные органы и должностных лиц, чтобы они обеспечивали неуклонное и качественное выполнение возложенных на них обязанностей. Если у прокурора возникли сомнения в законности оперативно-хозяйственной деятельности органа или должностного лица, действие или бездействие которых могут создать угрозу нарушения прав и свобод человека и гражданина, он может провести проверку, в том числе с привлечением специалиста, по результатам которой принять меры реагирования.

Надзор за соблюдением 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. 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 за соблюдение законов 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.

Для осуществления прокурорского надзора за соблюдением конституционных прав и свобод органы прокуратуры наделены достаточными пол-

²⁵ См.: Ключков В.Г. Розмежування об'єкта і предмета прокурорського нагляду за дотриманням прав і свобод людини та громадянина // Підприємництво, господарство і право. 2003. № 11. С. 134.

номочиями. 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.

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 городской или арбитражный суд с заявлениями, а также к предприятиям и другим юридическим лицам.

Прокурорско-следственная и судебная практика, статистика свидетельствуют, что в государстве по-прежнему остается сложная криминогенная обстановка, несмотря на проводимые крупномасштабные мероприятия органами государственной власти, в том числе и правоохранительными. И практика, и статистика красноречиво свидетельствуют, что за последние годы органы прокуратуры в связи с активизацией своей деятельности все больше выявляют нарушений законов, относящихся к конституционным правам и свободам человека и гражданина, в том числе трудовым, жилищным и политическим.

Так, в 1998 г. органы прокуратуры выявили в Украине 64621 факт нарушений конституционных прав и свобод, в том числе права на охрану здоровья, социальных, жилищных, политических прав и свобод, а в 1999 г. – на 21.2% больше, чем за предыдущий период. Удовлетворено протестов в 1998 г. – 14 504, а в 1999 г. – на 27.4% боль-

ше, чем в предыдущем году. Рассмотрено предписаний и представлений о принятии мер по устранению нарушений законности в 1998 – 32111, а в 1999 – на 16.2% больше, чем в 1998 г. Привлечено лиц к дисциплинарной, административной ответственности за выявленные правонарушения в 1998 г. – 12 531, а в 1999 г. – 16 250, что на 29.7% больше. Возбуждено уголовных дел в 1998 г. – 566, а в 1999 г. еще больше – 644 дела, что на 13.8% больше, чем за предыдущий год²⁶.

Поэтому граждане справедливо подвергают критике органы государственной власти, в том числе правоохранительные органы, за серьезные упущения и просчеты в правоприменительной практике, указывают на грубые нарушения их прав и свобод, законные интересы, а также на отсутствие гарантий обеспечения и соблюдения предоставленных благ. Ю.И. Скуратов в свое время правильно отметил, что в условиях обострения социальной обстановки, снижения уровня жизни, нарушения конституционных прав граждан из трех приоритетных направлений в работе прокуратуры на современном этапе на первый план выдвигается защита конституционных прав, свобод и законных интересов граждан²⁷. А.Я. Сухарев обоснованно утверждал, что обеспечение надежных гарантий конституционных прав и свобод – это сегодня стеной хребет прокурорского надзора. И от того, как мы сможем повернуться к этой **запущенной проблеме**, к надзору за реализацией социального законодательства, будут зависеть **авторитет и престиж** прокуратуры в глазах общественности²⁸.

Подобных взглядов придерживается и Ю.П. Синельщиков, утверждающий, что охрана прав и законных интересов граждан становится одним из основных направлений надзорной деятельности²⁹. В.М. Савицкий утверждал, что прокурорский надзор призван оградить от необоснованных стеснений права и законные интересы личности³⁰.

Генеральный прокурор СССР А.М. Рекунков в 80-е годы прошлого столетия ориентировал работников органов прокуратуры на решительное

²⁶ См.: Звіт про роботу прокурора. Розділ 1. Таблиця 1а. 2–7. Про конституційні права і свободи // Наряд 12/4–64; Збірник інформації Генеральної прокуратури. 1999. С. 42–43.

²⁷ См.: Скуратов Ю.И. Роль прокуратуры в укреплении законности и правопорядка // Законность. 1996. № 12. С. 2–6.

²⁸ См.: Сухарев А.Я. XIX Всесоюзная партийная конференция и проблемы перестройки прокурорского надзора // Соц. законность. 1988. № 11. С. 7.

²⁹ См.: Синельщиков Ю.П. Охрана прав граждан – направление приоритетное // Соц. законность. 1989. № 9. С. 8.

³⁰ См.: Савицкий В.М. Очерк теории прокурорского надзора. М., 1975. С. 3.

искоренение и предупреждение нарушений и ущемления прав граждан³¹.

Бывший Генеральный прокурор Украины Г.Т. Ворсинов обоснованно указывал, что эффективность работы должна быть значительно повышена во имя надежной защиты прав и свобод человека и гражданина, во благо развития и укрепления демократического, социального, правового государства³². Его коллега М.А. Потенбенько разделяет такое утверждение³³.

Правильно с научной точки зрения рассуждает Е.А. Лукашева, говоря о том, что обеспечивающее нормальную жизнедеятельность общества государство обязано признавать и охранять эти права³⁴. Обращает на себя внимание суждение В.Н. Кудрявцева о том, что для укрепления правовой системы и ее ядра – прав личности необходимо иметь стабильное законодательство и устойчивую правоприменительную практику. Однако в настоящее время уровень квалификации чиновников исполнительной власти низок. Они поражены коррупцией, а подготовка юристов отстает от потребностей сегодняшнего дня³⁵.

Уместно возникает вопрос о гарантиях и фактической реализации личностью своих прав и свобод, а также законных интересов. Существование такой актуальной проблемы правильно отмечает О.М. Гарнец. Речь идет о том, что один из важнейших практических вопросов права есть проблема его реализации. Конкретное право имеет социальную ценность лишь тогда, когда человек может осуществить представленное право³⁶.

Иллюстрацией этому может служить и тот факт, что в связи с чрезвычайно сложной криминальной обстановкой с целью обеспечения защиты конституционных прав и свобод, жизни и имущественных интересов граждан, укрепления законности Президент Украины 21 июля 1994 г.

подписал Указ “О неотложных мерах по усилению борьбы с преступностью”, которым предусмотрено систематическое осуществление скоординированных мер, направленных на решительное усиление борьбы с преступностью. При этом Генеральной прокуратуре Украины было рекомендовано установить строгий надзор за неуклонным соблюдением этого Указа³⁷. Несмотря на принятые меры, криминогенная ситуация в стране продолжала оставаться сложной. В связи с этим Президент Украины подписал еще один Указ “О дополнительных мерах по укреплению законности и правопорядка в Украине”.

Как известно, Конституция Украины закрепила широкие права и свободы граждан. В связи с этим, органам прокуратуры необходимо исследовать проблемы и повысить оперативность и эффективность прокурорского надзора по защите прав и свобод личности.

В Программе деятельности Кабинета министров Украины по борьбе с преступностью в п. 2 предусмотрены меры по обеспечению защиты прав и свобод, жилья и собственности граждан³⁸.

Правовой основой организации и деятельности органов прокуратуры по соблюдению прав и свобод личности являются Конституция и законы Украины, в частности закон Украины “О прокуратуре”, постановления Верховной Рады Украины, указы и распоряжения Президента Украины, декреты, постановления и распоряжения Кабинета министров Украины, а также признанные Украиной соответствующие международные договоры и соглашения.

Органы прокуратуры должны активно и принципиально проводить правозащитную функцию прокурорского надзора за соблюдением прав и свобод личности министерствами, ведомствами, учреждениями и организациям, их должностными лицами. Кроме того, такой прокурорский надзор должен осуществляться за исполнением законов органами, проводящими оперативно-розыскную деятельность, дознание и досудебное следствие, надзор за соблюдением законов при исполнении судебных решений по уголовным делам в отношении осужденных, учреждениями, в которых содержатся задержанные лица, заключенные под стражу, а также других мер принудительного характера, связанных с ограничением прав и свобод личности. При этом не следует противопоставлять интересы общества и государства, поскольку эти два направления взаимосвязаны и должны рассматриваться как единая задача правоприменительной прокурорской деятельности.

³¹ См.: Рекунков А.М. Пути и перспективы перестройки в органах прокуратуры // Соц. законность. 1989. № 2. С. 7.

³² См.: Доповідь Генерального прокурора України державного радника юстиції України Ворсінова Г.Т. // Експрес-Вісті про розширене засідання колегії Генеральної прокуратури України. Киев, 1996. С. 21.

³³ См.: Потенбенько М.О. Прокуратура України: проблеми сьогодення і майбутнього // Весник прокуратури. 1999. № 1. С. 5.

³⁴ См.: Лукашева Е.А. Права человека и устойчивое развитие // Кроткова Н.В. “Круглый стол”: “Права человека и стратегия устойчивого развития” // Гос. и право. 1998. № 11. С. 103.

³⁵ См.: Кудрявцев В.Н. Выступление на заседании “круглого стола”: “Права человека и стратегия устойчивого развития” // Там же. С. 104–105.

³⁶ См.: Гарнец О.М. Створення механізму реалізації права людини на психичне здоров'я / Попередні матеріали. Національна конференція “50 річчя Загальної декларації прав людини”. Киев, 1998. С. 1.

³⁷ См.: Указ Президента України “Про невідкладні заходи щодо посилення боротьби зі злочинністю” // Збірник Указів Президента України. Вип. 3. Киев, 1994. С. 55, 58.

³⁸ См.: Програма Кабінету Міністрів України. Киев, 1996.

В связи с существующими абсолютными и фундаментальными правами человека, закрепленными в Конституции, а также предусмотренными международными конвенциями и декларациями, прокурорский надзор должен быть направлен прежде всего на защиту таких прав человека и гражданина, как право на жизнь, право не подвергаться пыткам, истязанию и другим видам физического и психического насилия, унижающим человеческое достоинство, право на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, в необходимых случаях – на защиту чести и достоинства, свободу совести и вероисповедания, а также право на судебную защиту, правосудие и относящиеся к ним важнейшие процессуальные права и свободы.

К содержанию правозащитной функции прокурорского надзора за соблюдением прав и свобод личности в соответствии с Законом Украины “О прокуратуре”, другими законами и подзаконными актами относятся такие элементы, как отслеживание, выявление нарушенных прав; предупреждение причин и условий нарушения прав; восстановление нарушенного права; принятие мер прокурорского реагирования в отмене (или признание таковых недействительными) подзаконных актов, если они противоречат закону; а также принятие соответствующих мер прокурорского реагирования о привлечении к ответственности лица, нарушившего права и свободы личности; сюда же можно отнести возмещение материального и морального вреда, причиненного личности.

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 к их устранению³⁹.

Специфическим и традиционным направлением прокурорского надзора являются обязанности рассмотрения заявлений, жалоб и предложений (далее – обращений) о нарушении прав и свобод человека и гражданина. К тому же обращения граждан – важный источник информации. И это направление деятельности закреплено в ст. 12 Закона Украины “О прокуратуре”. Работа с обращениями считается одной из важных направлений деятельности органов прокуратуры, которая устремлена на защиту прав и свобод человека и гражданина, укрепление законности и правопорядка. К тому же это направление имеет большое значение для правильной организации надзора,

повышения действенности мер по предотвращению нарушений и формированию общественного мнения в духе уважения законов и нетерпимости к нарушениям норм права. Эта деятельность в органах прокуратуры регламентируется приказами и распоряжениями Генерального прокурора Украины. В связи с этим работники органов прокуратуры Украины должны обеспечивать своевременное и квалифицированное рассмотрение каждого обращения, всестороннюю проверку доводов заявителя и принятия на месте обоснованного решения, восстановления нарушенных прав и свобод и законных интересов личности, привлечения к ответственности виновных лиц.

Прокурорско-следственная практика свидетельствует о неуклонном росте количества поступлений жалоб и заявлений в органы прокуратуры с целью защиты прав и свобод личности. Так, например, за 9 месяцев 2007 г. разрешено 251 131 обращений, в том числе 7401 от народных депутатов Украины. Удовлетворено обращений из разрешенных – 17 970.

Значение надзорных функций органов прокуратуры трудно переоценить. Органы прокуратуры более оперативно, чем суды, реагируют на нарушения законодательства и подзаконные акты. Поэтому человек и гражданин отдает предпочтение именно прокуратуре о защите своих конституционных прав и свобод.

Органы прокуратуры обеспечивают беспрекословное выполнение установленного порядка приема, регистрации и рассмотрения письменных и устных обращений, направленных почтой или полученных на личном приеме. При поступлении заявлений и жалоб, сообщений о нарушениях конституционных прав и свобод личности прокурор или его заместитель, направляя свою деятельность на их внесудебную защиту, действуют в границах полномочий, определенных Законом Украины “О прокуратуре”. Кроме того, эта деятельность прокуратуры предусмотрена приказом и распоряжениями Генерального прокурора Украины и имеет целью обеспечить своевременное квалифицированное рассмотрение каждого обращения, всестороннюю и полную проверку информации заявителя и принятия законного и обоснованного решения, возобновление нарушенных прав и законных интересов личности, привлечение к ответственности виновных лиц.

Таким образом, можно утверждать, что прокурорский надзор – это ограниченная правовыми рамками деятельность прокурора по выявлению нарушений закона и условий, которые им способствуют, с целью их устранения, возобновления нарушенных прав человека и гражданина, привлечения правонарушителей к ответственности.

При этом следует брать во внимание, что при осуществлении прокурорского надзора за соблю-

³⁹ См.: Мельников Н.В. Прокурорская власть // Гос. и право. 2002. № 2. С. 19.

дением прав и свобод человека и гражданина не должны противопоставляться интересы общества и государства, поскольку эти два направления взаимосвязаны и рассматриваются как единое задание правоприменительной прокурорской деятельности⁴⁰.

Организация надзорной деятельности проводится на основании изучения состояния законности методами правового и экономического анализа с привлечением специалистов, работников контролирующих органов, с учётом обществен-

ного мнения, обращений граждан и должностных лиц, сообщений в средствах массовой информации. Поводами для прокурорской проверки являются материалы уголовных, гражданских, хозяйственных и административных дел, а также другие материалы, которые содержат достаточные данные о нарушениях закона.

Реализуя предоставленные полномочия, прокурор или его заместитель с учётом выявленных нарушений закона и с целью их устранения, вносят представление об устранении данных нарушений закона, причин этих нарушений и условий, которые этому способствовали: выносят постановление о возбуждении уголовного дела, дисциплинарного или административного производства.

⁴⁰ См.: *Рохлин В.И., Стуканов А.П.* Прокурорский надзор в Российской Федерации: проблемы и перспективы // *Правоведение*. 2000. № 5. С. 154–160; *Клочков В.Г.* Сущность и значение прокурорского надзора за соблюдением прав и свобод в Украине // *Прокурорская и следственная практика*. 2000. № 3–4. С. 63.