

ЗАЩИТА ПРАВ ЧЕЛОВЕКА КАК ОСНОВНАЯ ФУНКЦИЯ ПРОКУРАТУРЫ УКРАИНЫ: ТЕОРЕТИЧЕСКАЯ ОСНОВА

Правовое государство немислимо без полного признания прав человека и становления эффективной системы их обеспечения и защиты. Содержание и смысл взаимоотношений индивида и государства определяются не только объемом закрепленных прав и свобод, но и уровнем их обеспечения и защиты. Система обеспечения и защиты прав и свобод человека в Украине представляет собой целостную конституционно обусловленную упорядоченную совокупность взаимодействующих звеньев правового механизма, деятельность которого направлена на защиту нарушенных прав и свобод лиц, и достижение в стране состояния их реальной защищенности. Будучи интегративным феноменом, она получает качественную определенность через функциональное единство своих элементов. К основным элементам данной системы относятся: правозащитные нормы; принципы защиты основных прав и свобод человека и гражданина; субъекты, осуществляющие правозащитную деятельность; правозащитная деятельность.

Данную проблематику исследовали такие авторы: С. С. Алексеев, М. В. Баглай, Н. С. Бондарь, Ю. А. Веденеев, В. Т. Кабышев, Н. И. Казюбра, О. Е. Кутафин, Л. В. Лазарев, А. В. Малько, Г. В. Мальцев, Н. И. Матузов, М. С. Строгович, В. Е. Чиркин, П. М. Рабинович, И. С. Яценко и др.

Целью данной работы является рассмотрение теоретических параметров защиты прав человека в качестве самостоятельной и при этом основной функции прокуратуры Украины, т.е. деятельности, последовательное осуществление которой обеспечивает эффективность правозащитного механизма государства.

Основные элементы системы обеспечения защиты прав и свобод человека отличает конституционная обусловленность, законодательное развитие согласно общепризнанным принципам и нормам международного права (ст. 17, ч. 1 Конституции Украины) [1]. К числу субъектов системы обеспечения и защиты прав и свобод человека относятся различные государственные органы, органы местного самоуправления, различные объединения граждан, а также сами граждане. Анализ Конституции Украины и законодательства показывает, что каждый орган государственной власти (Президент Украины, Верховная Рада, Кабинет Министров и другие органы исполнительной власти, судебные органы) в пределах своих полномочий осуществляет обеспечение и защиту прав и свобод человека и образует государственную систему защиты основных прав и свобод.

Одной из основных проблем Украинского государства является совершенствование законодательной основы обеспечения и защиты прав и свобод человека, а также отдельных ее элементов. Безусловно, значительное место в данной системе занимает судебная защита, тем не менее, государственная защита прав граждан включает в себя функционирование и внесудебного правозащит-

ного механизма, в котором существенную роль играет прокуратура Украины. Ежегодно в органы прокуратуры с жалобами обращается большое количество граждан и по ним принимаются меры прокурорского реагирования. Таким образом, развитие системы обеспечения и защиты прав и свобод человека предполагает совершенствование правозащитной деятельности составных элементов данной системы, в т. ч. органов прокуратуры.

Исходя из сложившегося в юридической науке понимания системы обеспечения и защиты прав и свобод человека как интегративного феномена, объединяющего нормативные (правозащитные нормы и принципы защиты основных прав и свобод человека и гражданина), институциональные (правозащитные органы публичной власти и институты гражданского общества) и функциональные (правозащитная деятельность) элементы, следует уточнить место в ней прокуратуры Украины.

Прокуратура Украины является одним из институциональных элементов системы обеспечения и защиты прав и свобод человека, занимает в ней особое место, predetermined ее местом в системе органов государственной власти. Прокуратура Украины является специфической подсистемой государственных органов, не относится ни к одной из ветвей государственной власти, а является частью системы «сдержек и противовесов». Она принимает меры по устранению любых нарушений законов, от кого бы они ни исходили, активно участвует в обеспечении и разделении властей и их взаимодействии.

Прокуратура обеспечивает защиту основных прав и свобод человека посредством особого вида деятельности — осуществления от имени государства прокурорского надзора за соблюдением Конституции Украины и исполнением законов, действующих на территории страны. Этот вид надзора является «внешним» по отношению к органам законодательной, исполнительной и судебной власти, поскольку прокуратура не входит ни в одну из «ветвей» государственной власти. Данное обстоятельство обеспечивает независимость прокуратуры при реализации своих функций, в т. ч. защиты прав и свобод человека и гражданина, а также соотнесение ее действий и решений исключительно с Конституцией Украины и законодательством.

Защита прав и свобод человека является самостоятельной функцией прокуратуры, наряду с функциями надзора за соблюдением Конституции и законов; уголовного преследования; поддержания государственного обвинения в судебном разбирательстве и участия прокурора в суде. Она реализуется не только в процессе осуществления надзора за соблюдением конституционных прав и свобод человека и гражданина, но и вбирает в себя правозащитную практику иных видов деятельности органов и учреждений прокуратуры. Результатами осуществления данной функции являются не только восстановление нарушенных субъективных прав граждан и создание условий, предупреждающих их нарушение, но и обеспечение соответствия деятельности государственных органов, органов местного самоуправления, их должностных лиц, органов управления и руководителей коммерческих и некоммерческих организаций конституционным стандартам в сфере прав и свобод человека.

В соответствии с Законом Украины «О прокуратуре» [2] надзор за соблюдением основных прав и свобод человека является одним из основных направлений деятельности данного государственного института, что выгодно отличает правозащитный потенциал прокуратуры от аналогичной характеристики иных государственных органов. Для большей части государственных органов функция защиты прав и свобод граждан не является основной, а выполняется ими в ходе осуществления главенствующей функции.

Рассмотрев взаимодействие прокуратуры с иными государственными механизмами обеспечения защиты прав и свобод человека, необходимо отметить, что защита основных прав и свобод органами прокуратуры имеет ряд преимуществ по сравнению с иными государственными правозащитными механизмами. Например, органы прокуратуры осуществляют защиту основных прав и свобод человека во всех сферах государственной и общественной жизни, урегулированных законом, в отличие от органов исполнительной власти, осуществляющих контроль и надзор в узкоспециализированной сфере.

Возрастание значения правозащитной функции прокуратуры в последнее время требует осмысления, анализа и научного обоснования форм и методов ее осуществления. Особого внимания требует исследование правовых основ реализации данного направления деятельности прокуратуры. В связи с этим, анализ причин, препятствующих эффективной реализации потенциала прокуратуры в деле обеспечения защиты прав и свобод граждан, будет способствовать созданию необходимых предпосылок к более рациональному осуществлению прокуратурой правозащитных функций.

Развитие законодательства о прокуратуре Украины показывает, что становление полномочий прокуратуры в сфере защиты прав и свобод человека и гражданина корреспондирует с неоднократной сменой правовых моделей данного государственного института, обусловленной как изменением приоритетов государственного и общественного развития, так и неопределенностью конституционно-правового статуса прокуратуры Украины.

В правозащитной деятельности органов прокуратуры сочетаются методы убеждения и принуждения. Так, протест на незаконный правовой акт, представление об устранении нарушений закона, предостережение о недопустимости нарушений закона, направление заявления в суд об отмене незаконного правового акта основаны на методе убеждения, поскольку, хотя они и обязательны для рассмотрения, но не влекут обязательного совершения их адресатом действий, предлагаемых прокурором. Они направлены на то, чтобы побудить лиц, которым они адресованы, восстановить нарушенные права и свободы граждан в добровольном порядке. Постановления прокурора — акты прокурорского реагирования, имеющие императивный характер, основанные на принуждении.

Рассмотрев взаимодействие прокуратуры Украины с иными механизмами государственной защиты прав и свобод человека и гражданина, необходимо отметить, что защита прав и свобод органами прокуратуры имеет ряд преимуществ по сравнению с иными государственными правозащитными механизма-

ми, поскольку реализуется инициативно при наличии информации о нарушении основных прав и свобод во всех сферах государственной и общественной жизни, урегулированных законом, вне жестких процессуальных форм, что существенно упрощает взаимодействие с заявителями и обеспечивает оперативность пресечения нарушений конституционных прав и свобод человека и гражданина и их восстановления.

Анализ положений Конституции Украины, текущего законодательства о прокуратуре позволяет выявить наряду с общими, свойственными всей правовой системе обеспечения и защиты прав и свобод человека, особенные принципы осуществления правозащитной функции прокуратуры — единства и централизации системы органов прокуратуры. Последовательная реализация данных принципов позволяет органам и учреждениям прокуратуры Украины действовать как единый механизм, взаимно дополнять друг друга, обеспечивая достижение суммарного позитивного эффекта в сфере защиты конституционных прав и свобод человека и гражданина. Организация правозащитной деятельности прокуратуры на основе принципов единства и централизации обеспечивает ее актуальность и оперативность, а также аналитический характер.

Обобщение сложившейся в органах прокуратуры Украины практики защиты основных прав и свобод человека позволяет охарактеризовать ее, как неспециализированный конституционный надзор — систематическое наблюдение соответствия правовых актов (как нормативных, так и индивидуальных) государственных органов, органов местного самоуправления, администрации предприятий, учреждений, организаций Конституции Украины, обнаружение неконституционных актов и последующее обращение к субъекту, принявшему неконституционный акт, с требованием его отмены.

Осуществляемый прокуратурой надзор, предметом которого являются основные права и свободы человека, может быть эффективен, как на уровне общих конституционных правоотношений между индивидом и государством, так и в конкретных правоотношениях между гражданином и государственным органом, органом местного самоуправления, администрацией негосударственной организации. Данное обстоятельство позволяет выделить его правотворческий (обеспечение соблюдения конституционных прав и свобод человека и гражданина в нормативных правовых актах) и правоприменительный (обеспечение соблюдения конституционных прав и свобод человека и гражданина в повседневной деятельности государственных органов, органов местного самоуправления, администраций негосударственных организаций) уровни.

В результате обобщения и анализа практики осуществления надзора за соблюдением прав и свобод выявляется ряд проблем, негативно сказывающихся на эффективности реализации правозащитной функции прокуратуры.

Для инициирования правозащитной деятельности прокуратуры не требуется обращения гражданина с просьбой о восстановлении нарушенных прав, закон наделяет прокуратуру полномочием проводить проверки по собственной инициативе при наличии информации о нарушениях конституционных прав и свобод. Правозащитная деятельность осуществляется прокуратурой в доста-

точно гибких процедурах, основы которых устанавливаются законодательством, а подробная регламентация — нормативными актами самой прокуратуры. Это позволяет более активно выявлять нарушения конституционных прав и свобод человека и гражданина и упрощает взаимодействие с заявителем в сравнении с судебной защитой. Наконец, в отличие от института омбудсмена прокуратура Украины представляет собой разветвленную централизованную систему органов с подчинением нижестоящих прокуроров вышестоящим, что означает максимальное приближение правозащитного субъекта к защищаемому гражданину.

Вместе с тем, защита прав и свобод человека органами прокуратуры имеет и свои недостатки, которые могут быть восполнены функционированием иных государственных правозащитных механизмов — судебного, омбудсмановского, административного и др. Таким образом, государственные механизмы защиты прав и свобод человека и гражданина должны органично дополнять друг друга и образовывать целостную систему.

Результатами осуществления прокуратурой Украины ее правозащитной функции являются не только восстановление нарушенных субъективных прав граждан и создание условий, предупреждающих их нарушение, но и обеспечение соответствия деятельности государственных органов, органов местного самоуправления, их должностных лиц, органов управления и руководителей коммерческих и некоммерческих организаций конституционным стандартам в области прав человека и гражданина.

Принципы осуществления прокуратурой Украины функции обеспечения и защиты прав и свобод человека и гражданина представляют собой определенные ее целями и задачами общие, устойчивые основополагающие начала, нашедшие отражение в Конституции Украины, законе «О прокуратуре», иных законах, международных договорах Украины, выражающие наиболее существенные требования к характеру реализации прокурорами, следователями и иными прокурорскими работниками своих полномочий в ходе осуществления правозащитной деятельности. Закрепленные в Конституции Украины и текущем законодательстве данные принципы тесно связаны между собой, взаимообусловлены и образуют единую систему, их последовательная реализация обеспечивает эффективность правозащитной деятельности прокуратуры Украины.

Таким образом, обеспечение и защита прав и свобод человека и гражданина является самостоятельной функцией прокуратуры Украины, т.е. направление деятельности, который предопределен ее социальным назначением, характеризуется определенным предметом ее ведения, направлен на решение соответствующих задач с закреплением соответствующей компетенции, включая правовые средства ее реализации.

Литература

1. Конституция Украины : принята на пятой сессии Верховной Рады Украины 28 июня 1996 г. // Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30.
2. О прокуратуре : Закон Украины от 5 нояб. 1991 г. // ВВС. 1991. № 53.

Аннотация

Андрусак В. Г. Защита прав человека как основная функция прокуратуры Украины: теоретическая основа. — Статья.

В статье рассматривается система обеспечения и защиты основных прав и свобод человека, проблема обеспечения прав человека в Украине. Особое внимание уделяется месту и роли прокуратуры Украины в данной системе.

Ключевые слова: права человека; обеспечение и защита прав человека; прокуратура Украины, правозащитная функция прокуратуры Украины; практика защиты основных прав и свобод человека.

Анотація

Андрусак В. Г. Захист прав людини як основна функція прокуратури України: теоретична основа. — Стаття.

У статті розглядається система забезпечення та захисту основних прав і свобод людини, проблема забезпечення прав людини в Україні. Особлива увага приділяється місцю та ролі прокуратури України в даній системі.

Ключові слова: права людини, забезпечення та захист прав людини; прокуратура України, правозахисна функція прокуратури України; практика захисту основних прав і свобод людини.

Summary

Andrusyak V. G. Protection of human rights as a basic function of prosecutor's office of Ukraine: theoretical foundation. — Article.

The article considers a system of promotion and protection of fundamental rights and freedoms of the individual, problem of promotion of human rights in Ukraine. Particular attention is paid to the place and role of the Prosecutor's Office in the system.

Keywords: human rights, promotion and protection of human rights; Office of Ukraine, the human rights function Prosecutor's Office, the practice of protection of fundamental human rights and freedoms.

УДК 340.12:347.963

Д. Л. Савенко

ЗНАЧЕНИЕ ПРИНЦИПА ЗАКОННОСТИ В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПРОКУРАТУРЫ: ОБЩЕТЕОРЕТИЧЕСКИЙ АСПЕКТ

Прокуратура, в демократическом обществе, занимает одно из важных мест в системе органов государственной власти, вследствие этого ее функции и полномочия существенно отличаются от других органов, которые существуют в государстве. Независимая Украина получила в наследство модель прокуратуры, которая осуществляет значительное влияние на состояние законности и борьбы с преступностью, которая может существенно влиять не только на обеспечение конституционных прав и свобод граждан, но и на политическую и экономическую ситуацию в государстве [1].

Исследованием данной проблематики занимались такие ученые, как В. К. Бабаев, О. В. Зайчук, Н. И. Казюбра, В. В. Копейчиков, В. О. Котюк, Н. М. Онищенко, П. М. Рабинович, О. Ф. Скаун.

© Д. Л. Савенко. 2012