

Г. В. ПОПОВ

Георгій Володимирович Попов, аспірант Національної академії прокуратури України

ПРАВОВІ ОСНОВИ ПРОКУРОРСЬКОГО НАГЛЯДУ ЗА ДОДЕРЖАННЯМ ЗАКОНІВ ЩОДО ЗАХИСТУ ПРАВ І СВОБОД ДІТЕЙ

Частиною 3 ст. 51 Конституції України визначено, що сім'я, дитинство, материнство і батьківство охороняються державою¹. Здійснення будь-якої державної діяльності взагалі та, зокрема, такої діяльності, як охорона дитинства потребує відповідної правової регламентації з тим, щоб наведена конституційна норма була втілена у життя.

Важливо зазначити, що сьогодні органи прокуратури України, здійснюючи нагляд за додержанням і застосуванням законів щодо захисту прав і свобод дітей, активно сприяють реалізації державної політики у сфері охорони дитинства. Проте така діяльність прокуратури України потребує чітко визначених правових основ її здійснення, оскільки від цього залежить ефективність нагляду за додержанням і застосуванням законів у вказаній сфері суспільних відносин.

Необхідно зауважити, що проблема визначення правових основ прокурорського нагляду за додержанням і застосуванням законів не є новою. Так, своє бачення вирішення цього складного питання пропонували: Ю. Є. Винокуров, Ю. М. Грошевой, О. А. Кожевніков, М. В. Косюта, В. В. Кравчук, В. Г. Мелкумов, О. Р. Михайленко, С. Г. Новіков, В. П. Рябцев, В. В. Сухонос, Н. В. Шость, М. К. Якимчук та інші дослідники.

Важливо підкреслити, що в чинному законодавстві відсутнє загальне визначення поняття «правові основи» і це, певною мірою, ускладнює розуміння правових основ прокурорського нагляду взагалі. Отже, перш за все, необхідно встановити, що входить в поняття «правові основи прокурорського нагляду», з тим, що б на його основі визначити зміст поняття «правові основи прокурорського нагляду за додержанням законів щодо захисту прав і свобод дітей».

Так, під основою розуміється поняття, що використовується у праві, у тому числі конституційному (в однині та множині) у його вихідному семантичному значенні, тобто, як база, базис, фундамент чого-небудь². Тобто правові основи – це закріплена у правових нормах фундаменти, база для здійснення певної діяльності.

Можливо припустити, що правову основу складають система нормативно-правових актів, оскільки під системою (від грецьк. – поєднання, утворення), наприклад, у філософській енциклопедичній літературі, пропонується розуміти сукупність визначених елементів, між, якими існує закономірний зв'язок чи взаємодія³.

Конституційною нормою, присвяченою організації та порядку діяльності органів прокуратури, є ст. 123 Конституції України, згідно з якою організація і порядок діяльності органів прокуратури України визначаються законом⁴.

Таким конституційним законом є Закон України «Про прокуратуру», відповідно до ст. 3 якого повноваження прокурорів, організація, засади та порядок діяльності прокуратури визначаються Конституцією України, цим Законом, іншими законодавчими актами. Органи прокуратури у встановленому порядку в межах своєї компетенції вирішують питання, що впливають із загальноновизнаних норм міжнародного права, а також укладених Україною міждержавних договорів⁵. Таким чином, наведена норма конституційного закону передбачає існування цілої низки, як національних, так і міжнародних правових актів. Наведене надає можливість констатувати, що правові основи прокурорського нагляду містяться не у окремому нормативно-правовому акті, а в певній їх системі, більше того, система цих нормативно-правових актів є взаємообумовленою та взаємопов'язаною.

Важливо також звернути увагу на те, що у ст. 3 Закону України «Про прокуратуру» вживається поняття «законодавство»⁶.

На жаль, на даний час відсутнє нормативне визначення поняття «законодавство», однак, наприклад, у рішенні Конституційного Суду України № 12-рп/98 від 9 липня 1998 р. у справі за конституційним зверненням Київської міської ради професійних спілок щодо офіційного тлумачення частини третьої статті 21 Кодексу законів про працю України (справа про тлумачення терміну «законодавство») зазначається, що термін «законодавство» досить широко використовується у правовій системі в основному у значенні як сукупності законів та інших нормативно-правових актів, які регламентують ту чи іншу сферу суспільних відносин і є джерелами певної галузі права. Цей термін без визначення його змісту використовує і Конституція України (статті 9, 19, 118, пункт 12 Перехідних положень). У законах залежно від важливості і специфіки суспільних відносин, що регулюються, цей термін вживається в різних значеннях: в одних маються на увазі лише закони; в інших, передусім кодифікованих, в поняття «законодавство» включаються як закони та інші акти Верховної Ради України, так і акти Президента України, Кабінету Міністрів України, а в деяких випадках – також і нормативно-правові акти центральних органів виконавчої влади⁷.

Резюмуючи викладене Конституційний Суд України у наведеному рішенні констатує, що термін «законодавство», котрий вживається у частині третій статті 21 Кодексу законів про працю України щодо визначення сфери застосування контракту як особливої форми трудового договору, треба розуміти так, що ним охоплюються закони України, чинні міжнародні договори України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, а також постанови Верховної Ради України, укази Президента України, декрети і постанови Кабінету Міністрів України, прийняті в межах їх повноважень та відповідно до Конституції України і законів України⁸.

На нашу думку, в контексті вказаної норми Закону України «Про прокуратуру» більш логічно було б використовувати поняття не «законодавство», а «нормативно-правовий акт». Доктринальна література під останнім пропонує розуміти офіційний акт-документ уповноважених суб'єктів правотворчості, який встановлює (змінює, скасовує) правові норми з метою регулювання суспільних відносин⁹.

Необхідно також зауважити, що на сьогодні у системі нормативно-правових актів, котрі складають основу прокурорського нагляду в зазначеній сфері суспільних відносин відсутній окремий акт, котрий би повною мірою визначав повноваження прокурорів, організацію та порядок здійснення функцій органів прокуратури. Крім того, серед вчених також відсутня єдина позиція щодо системи нормативно-правових актів, що складають правову основу діяльності органів прокуратури.

Так, наприклад, з позиції поглядів С. Г. Новікова, законодавче регулювання прокурорського нагляду визначається трьома видами норм: конституційними нормами, нормами галузевого законодавства про прокурорський нагляд та нормами інших галузей законодавства, що відносяться до прокурорського нагляду¹⁰.

Російські дослідники зазначають, що правовими основами діяльності прокуратури Російської Федерації є Конституція РФ, Федеральний закон «Про прокуратуру Російської Федерації», інші закони з питань діяльності органів прокуратури, міжнародні правові акти, Укази Президента РФ, Постанови Конституційного Суду РФ, Постанови Державної Думи, нормативні правові акти Генерального прокурора Російської Федерації¹¹.

Інші науковці до правових основ діяльності органів прокуратури України відносять Конституцію України, Закон України «Про прокуратуру», норми міжнародного права, міждержавні договори, інші нормативно-правові акти. До останніх відносяться закони, кодекси, нормативно-правові акти Генерального прокурора України, Укази Президента, Постанови Верховної Ради України, Постанови Кабінету Міністрів України, судові рішення тощо¹².

Крім того, необхідно зазначити, що окремі норми, котрі переважно визначають задачі та наглядову функцію прокурорів у відповідних сферах правових відносин, містяться у ... кодифікованих законодавчих актах. Тобто, тим самим законодавцем підкрес-

люється підвищена значимість прокурорського нагляду у зв'язку з відповідним видом діяльності державних та інших органів у відповідних сферах правових відносин¹³.

Наведена позиція, на нашу думку, є цілком обгрунтованою та виправданою. Так, наприклад, у Кримінально-процесуальному кодексі України міститься ст. 227, котра визначає повноваження прокурора по здійсненню нагляду за виконанням законів органами дізнання і досудового слідства¹⁴. Стаття 250 Кодексу України про адміністративні правопорушення, котра присвячена прокурорському нагляду за виконанням законів при провадженні в справах про адміністративні правопорушення, визначає права прокурора та заступника прокурора при здійсненні нагляду в зазначеній сфері правових відносин¹⁵.

Існує також думка, що складова частина правових основ організації та діяльності прокуратури – міжнародні договори. При цьому мається на увазі норми цих договорів, конвенцій, що стосуються безпосередньо прокуратури (наприклад, порядку виконання доручень, прямої вказівки на прокуратуру як на суб'єкт відповідних правовідносин), або це слідує із загальних положень договорів ...¹⁶. Так, наприклад, відповідно до п. 1 ст. 4 Конвенції про правову допомогу та правові відносини у цивільних, сімейних та кримінальних справах від 7 жовтня 2002 р. установи юстиції Сторін, що домовляються, надають взаємну правову допомогу у цивільних, сімейних та кримінальних справах відповідно до положень цієї Конвенції¹⁷. Крім того, конвенцією безпосередньо визначається порядок зносин, об'єм правової допомоги, зміст та форма доручення про надання правової допомоги та інші важливі питання.

Залишається також цікавим питання про місце актів Генерального прокурора України у системі нормативно-правових актів, що присвячені організації та порядку діяльності органів прокуратури. Так, з аналізу поглядів О. О. Кожевнікова та В. В. Кравчука можна зробити висновок, що до системи нормативно-правових актів, котрі організують діяльність органів прокуратури, необхідно віднести накази та розпорядження Генерального прокурора, а також затверджені ним положення та інструкції. Зокрема, останні здійснюють безпосередній вплив на формування наглядової практики прокурорів¹⁸.

Виходячи з наведеної позиції, нормативно-правові акти Генерального прокурора України та питання, на врегулювання котрих вони спрямовані, охоплюють найважливіші аспекти організаційної діяльності системи органів прокуратури, відіграють суттєву роль у вдосконаленні організації та діяльності органів прокуратури України.

Таким чином, розглядаючи систему актів, що складають правову основу прокурорського нагляду за додержанням і застосуванням законів, щодо захисту прав і свобод дітей, слід зазначити, що така система, є складовою загальною складною системою нормативно-правових актів, що складають правову основу наглядової діяльності прокуратури взагалі. Крім того, на нашу думку, стрижнем правової основи здійснення прокурорського нагляду за додержанням законів щодо захисту прав і свобод дітей є Конституція України, Закон України «Про прокуратуру», оскільки закон – це нормативно-правовий акт, який регулює найважливіші суспільні відносини з метою забезпечення прав і свобод особи, та прийнятий в особливому порядку вищим представницьким органом держави або безпосереднім волевиявленням народу (референдум) і має вищу юридичну силу¹⁹. З такої позиції накази Генерального прокурора України, що деталізують організацію та діяльність здійснення нагляду, зокрема, мова йде про Наказ Генерального прокурора України № 6/1 гн від 15 квітня 2004 р. «Про організацію діяльності органів прокуратури щодо захисту прав і свобод неповнолітніх», можливо вважати нормативно-правовим актом, що деталізує організацію та наглядову діяльність за додержанням і застосуванням законів щодо захисту прав і свобод дітей.

Виходячи з аналізу викладеного вище, вважаємо за можливе навести власну класифікацію актів, що складають правову основу прокурорського нагляду:

1. Конституція України – основний нормативно-правовий акт, що визначає функції органів прокуратури та статус Генерального прокурора України.

2. Закон України «Про прокуратуру» – спеціалізований нормативно-правовий акт – конституційний закон, існування якого зумовлено ст. 123 Конституції України, згідно з якою організація і порядок діяльності органів прокуратури України визначаються законом. Відповідно Законом України «Про прокуратуру» визначається об'єкт та завдання

нагляду, повноваження прокурорів, організація та засади діяльності органів прокуратури України.

3. Інші закони, котрі певною мірою регулюють здійснення наглядової діяльності органами прокуратури України.

4. Міжнародні договори України, які відповідно до ч.1 ст.9 Конституції України, є частиною національного законодавства України, за умови якщо згода на їх обов'язковість надана Верховною Радою України. Міжнародні договори відіграють важливу роль у забезпеченні правового регулювання питань, щодо міжнародного співробітництва органів прокуратури та надання правової допомоги.

5. Інші нормативно-правові акти – це, зокрема, відомчі акти Генерального прокурора України, що зумовлені необхідністю подальшого врегулювання практичної наглядової діяльності органів прокуратури та вирішення внутрішньоорганізаційних питань.

На підставі викладеного вважаємо за можливе наведену сукупність нормативно-правових актів, що є джерелами правового регулювання організації та порядку діяльності органів прокуратури України, можливо поділити на дві групи.

До першої групи, на нашу думку, необхідно віднести: Конституцію України, Закон України «Про прокуратуру», інші закони України та міжнародні договори нашої країни, котрі є основою здійснення наглядової діяльності органів прокуратури за додержанням і застосуванням законів.

До другої групи, на нашу думку, доцільно віднести підзаконні нормативно-правові акти. Такі, як акти Генерального прокурора України, оскільки вони якнайбільше регулюють особливості наглядової діяльності органів прокуратури за додержанням і застосуванням законів.

В основу критеріїв, за якими той або інший нормативно-правовий акт можливо врахувати як складовий елемент системи правових основ прокурорського нагляду, на нашу думку, повинно бути покладено наявність у нормативно-правовому акті норм, присвячених повноваженням прокурорів, організації, засадам та порядку діяльності органів прокуратури. При чому достатньо наявності лише однієї з наведених ознак для того, щоб визначити нормативно-правовий акт, як такий, що є складовою системою нормативно-правових актів, котрі складають правову основу прокурорського нагляду.

Отже, правову основу прокурорського нагляду за додержанням законів щодо захисту прав і свобод дітей на даний час, вважаємо, складають: Конституція України, Закон України «Про прокуратуру», інші закони України, що містять норми, присвячені організації та діяльності органів прокуратури, міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України та нормативно-правові акти Генерального прокурора України.

Крім того, важливо зауважити, що наведене авторське бачення правових основ прокурорського нагляду схоже з позицією авторів проекту Закону України «Про прокуратуру», внесеному до Верховної Ради України. Так, у ст. 2 зазначеного проекту вказано, що правову основу організації та діяльності прокуратури становлять Конституція України, цей Закон, інші закони України, а також чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, та нормативні акти Генерального прокурора України, прийняті на підставі законів²⁰.

Таким чином, під *правовими основами прокурорського нагляду за додержанням законів щодо захисту прав і свобод дітей* пропонуємо розуміти систему взаємозумовлених та взаємопов'язаних нормативно-правових актів, що визначають повноваження прокурорів, організацію, засади та порядок діяльності органів прокуратури з нагляду за додержанням законів щодо захисту прав і свобод дітей.

Крім того, важливо зазначити, що відповідно до змісту чинної редакції ст. 3 Закону України «Про прокуратуру» можливо вести мову лише про Конституцію України та акти законодавства, натомість, як відповідну статтю названо «Правові основи діяльності прокуратури».

Отже, пропонуємо ст. 3 Закону України «Про прокуратуру» «Правові основи діяльності прокуратури» викласти у наступній редакції:

«Повноваження прокурорів, засади, організація та порядок діяльності органів прокуратури визначаються Конституцією України, цим Законом, іншими законами України,

чинними міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України та нормативно-правовими актами Генерального прокурора України».

Слід також зазначити, що Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо органів і служб у справах неповнолітніх та спеціальних установ для неповнолітніх» від 7 лютого 2007 р. № 609-V²¹ у деякі законодавчі акти було внесено відповідні зміни, внаслідок чого слово неповнолітні було замінено на слово діти. Відповідно до ст. 6 Сімейного кодексу України правовий статус дитини має особа до досягнення нею повноліття. Малолітньою вважається дитина до досягнення нею чотирнадцяти років. Неповнолітньою вважається дитина у віці від чотирнадцяти до вісімнадцяти років²².

Отже, вважаємо, що в нормативно-правових актах Генерального прокурора України також необхідно внести відповідні зміни, замінивши слово неповнолітні на слово діти. Так, зокрема, доцільно змінити й назву Наказу Генерального прокурора України № 6/1 гн від 15 квітня 2004 р. «Про організацію діяльності органів прокуратури щодо захисту прав і свобод неповнолітніх», замінивши слово «неповнолітніх» на – «дітей», що відповідатиме чинному законодавству України.

Також, важливо зауважити, що закріплення в Законі України «Про прокуратуру» нової редакції статті, присвяченої правовим основам прокурорської діяльності дозволить на законодавчому рівні, у загальному вигляді, визначити систему нормативно-правових актів, що складають основу здійснення нагляду за додержанням і застосуванням законів взагалі та, зокрема, щодо захисту прав і свобод дітей.

¹ Конституція України від 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1996. – № 30. – Ст. 141 (зі змінами та доповненнями).

² Конституционное право. Энциклопедический словарь [отв. ред. д.ю.н. профессор С. А. Авакьян]. – М.: Издательство НОРМА (Издательская группа НОРМА – ИНФРА . М), 2001. – С. 405.

³ Філософський енциклопедичний словник: довідкове видання / [голова редколегії В. І. Шинкарук]; Інститут філософії ім. Г. С. Сковороди НАНУ. – К.: Абрис, 2002. – С. 583.

⁴ Конституція України від 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1996. – № 30. – Ст. 141 (зі змінами та доповненнями).

⁵ Про прокуратуру: Закон України від 5 листопада 1991 року № 1789-XII // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1991. – № 53. – Ст. 793 (із змінами та доповненнями).

⁶ Там само.

⁷ Рішення Конституційного Суду України № 12-рп/98 від 9 липня 1998 року у справі за конституційним зверненням Київської міської ради професійних спілок щодо офіційного тлумачення частини третьої статті 21 Кодексу законів про працю України (справа про тлумачення терміну «законодавство»): [Електрон. ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ccu.gov.ua/doccatalog/document?id=9067>.

⁸ Там само.

⁹ Скакун О. Ф. Теорія держави і права (Енциклопедичний курс) [Текст]: Підручник / О. Ф. Скакуню. – Х.: Еспада, 2006. – С. 455.

¹⁰ Новиков С. Г. К вопросу о законодательном регулировании прокурорского надзора [Текст] / С. Г. Новиков // Совершенствование правового регулирования прокурорского надзора в СССР (сборник научных трудов). – М.: Всесоюзный институт по изучению причин и разработке мер предупреждения преступности, 1978. – С. 24.

¹¹ Российский прокурорский надзор [Текст]: Учебник / Ю. В. Кореневский, Л. А. Прокудина, В. П. Рябцев и др.; под общ. ред. А. Я. Сухарева. – М.: Издательство НОРМА (Издательская группа НОРМА-ИНФРА М), 2001. – С. 23-40.

¹² Сухонос В. В. Прокуратура України у схемах, таблицях і діаграмах: навчальний посібник / В. В. Сухонос, О. Є. Звірко, Л. Р. Грицаєнко. – Суми: ВТД «Універсальна книга», 2006. – С. 14-15.

¹³ Российский прокурорский надзор [Текст] : Учебник / Ю. В. Кореневский, Л. А. Прокудина, В. П. Рябцев и др.; под общ. ред. А. Я. Сухарева. – М.: Издательство НОРМА (Издательская группа НОРМА-ИНФРА М), 2001. – С. 28.

¹⁴ Кримінально-процесуальний кодекс України від 28.12.1961 р.: із змінами та доп. станом на 1 лип. 2008 р. / М-во юстиції України. – Офіц. вид. – К.: Ін Юре, 2008. – 557 с. – (Серія «Кодекси України»).

¹⁵ Кодекс України про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984 року № 8073-Х: станом на 10 січня 2004 р. / Міністерство юстиції України. – Офіц: видання. – К.: Концерн «Ін Юре», 2004. – 304 с.

¹⁶ Комментарий к Федеральному закону «О прокуратуре Российской Федерации» от 17 ноября 1995 года: с приложением ведомственных нормативных актов / М. П. Журавлев, А. Г. Звягинцев, С. Г. Кехлеров и др.; под общ. ред. проф. Ю. И. Скуратова. – М.: Издательство НОРМА, 1996. – С. 16.

¹⁷ Конвенції про правову допомогу та правових відносинах у цивільних, сімейних та кримінальних справах від 7 жовтня 2002 року: [Електрон. ресурс]. – Режим доступу: http://www.gp.gov.ua/ua/inter-governmental_multilateral_agreements.html?_m=fslib&_t=fsfile&_c=download&file_id=84514.

¹⁸ Кожевников О. А. Краткие разъяснения к ФЗ «О прокуратуре РФ»: Уч. пособие / О. А. Кожевников, В. В. Кравчук. – Ек.: УрГЮА, 2001. – С. 11.

¹⁹ Скакун О. Ф. Вказана праця. – С. 460.

²⁰ Про прокуратуру: проект Закону України від 19.09.2008 р. № 2491: [Електрон. ресурс]. – Режим доступу: http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc34?id=&pf3511=32493&pf35401=127983.

²¹ Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо органів і служб у справах неповнолітніх та спеціальних установ для неповнолітніх: Закон України від 7 лютого 2007 року № 609-V // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2007. – № 15. – Ст. 194.

²² Сімейний кодекс України від 10 січня 2002 року № 2947-III // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2002. – № 21-22. – Ст. 135 (із змінами та доповненнями).

Резюме

Статья посвящена исследованию современных правовых основ прокурорского надзора и, в частности, правовых основ прокурорского надзора за соблюдением законов относительно защиты прав и свобод детей. В статье даётся авторское определение понятия «правовые основы прокурорского надзора за соблюдением законов относительно защиты прав и свобод детей»; приводятся критерии в соответствии с которыми определяется система нормативно-правовых актов, составляющих правовую основу прокурорского надзора. Также в статье содержатся предложения о внесении изменений в ведомственные нормативно-правовые акты Генерального прокурора Украины.

Ключевые слова: прокурорский надзор, права и свободы детей, правовые основы прокурорского надзора, критерии определения правовых основ прокурорского надзора.

Summary

The article is devoted to modern problems of legal basis of prosecutorial supervision research to provide rights and liberties of juveniles in Ukraine. In the article the author give the definition to the notion «legal basis of prosecutorial supervision for observing laws to provide rights and liberties of juveniles». Basic criterions that in author's opinion define the system of legal basis of prosecutorial supervision for observing laws to provide rights and liberties of juveniles. The article also are described contain the propositions as for possible changes for legal acts of the General prosecutor of Ukraine.

Key words: prosecutorial supervision, rights and liberties of juveniles, legal basis of prosecutorial supervision, criterions of legal basis of prosecutorial supervision.

Отримано 10.07.2009

М. В. РИБАЧУК

Максим Васильович Рибачук, старший інспектор Укрбюро Інтерполу

ЗАПОБІГАННЯ ТЕРОРИСТИЧНИМ АКТАМ НА ЗАЛІЗНИЧНОМУ ТРАНСПОРТІ ОРГАНАМИ ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ

Тероризм, як реальне явище сучасного світу, став професійною діяльністю та потужним бізнесом у будь-яких формах свого прояву, перетворився в одну з найнебезпечніших

© М. В. Рибачук, 2009