

М. В. АРСІЙ

## ПРАВОВІ ОСНОВИ ПРАВОЗАХИСНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ У СФЕРІ САНІТАРНОГО ТА ЕПІДЕМІЧНОГО БЛАГОПОЛУЧЧЯ НАСЕЛЕННЯ

*Досліджено сучасні правові основи прокурорського нагляду за додержанням законів у сфері санітарного та епідемічного благополуччя населення. Також наведено авторську класифікацію правових основ діяльності органів прокуратури; робиться висновок про необхідність відомчого нормативного врегулювання діяльності прокуратури у досліджуваній сфері.*

**Ключові слова:** прокурорський нагляд, санітарне та епідемічне благополуччя населення.

*Исследованы современные правовые основы прокурорского надзора за соблюдением законов в сфере санитарного и эпидемического благополучия населения. Также даётся авторская классификация правовых основ деятельности органов прокуратуры; делается вывод о необходимости ведомственного нормативного урегулирования деятельности прокуратуры в исследуемой сфере.*

**Ключевые слова:** прокурорский надзор, санитарное и эпидемическое благополучие населения.

*Studied modern legal framework prosecutorial supervision over observance of laws in the field of sanitary and epidemiological welfare of the population. Also, given the author's classification of the legal framework for the prosecution, the conclusion about the necessity of departmental regulatory compliance among prosecutors in the study area.*

**Key words:** public prosecutor's supervision, sanitary and epidemiological welfare of the population.

Реалізація правової реформи в Україні передбачає трансформацію на демократичних засадах усіх основних державно-правових інститутів, запровадження нових принципів здійснення державної влади, вдосконалення діяльності органів, які за своїм призначенням повинні забезпечувати належні умови існування людини в суспільстві, зокрема й пов'язані з охороною її здоров'я. Не випадково на конституційному рівні серед найвищих соціальних цінностей визнається здоров'я людини.

Частина 3 ст. 49 Конституції України визначає, що держава дбає про розвиток фізичної культури і спорту, забезпечує санітарно-епідемічне благополуччя<sup>1</sup>.

Нині органи прокуратури України активно сприяють реалізації державної політики у сфері охорони здоров'я. Водночас зазначимо, що останнім часом у підходах до організації діяльності та функціональної спрямованості органів прокуратури відбулися суттєві зміни, які виявились у поступовому трансформуванні наглядових функцій у правозахисну діяльність, основним завданням якої є захист від неправомірних посягань гарантованих Конституцією та законами України прав та свобод людини і громадянина, державних та суспільних інтересів.

Проте така діяльність прокуратури України потребує чітко визначених правових основ її здійснення, оскільки від цієї умови залежить ефективність нагляду за додержанням і застосуванням законів у вказаній сфері суспільних відносин.

Досліджуючи вищезазначені питання, зауважимо, що нині організація правозахисної діяльності органів прокуратури визначається спеціальним наказом Генерального прокурора України «Про організацію правозахисної діяльності органів

прокуратури України» від 12 квітня 2011 р. № 3гн (далі – наказ № 3гн), пунктом 1 якого прокурорів усіх рівнів зобов'язано основним завданням правозахисної діяльності органів прокуратури вважати захист від неправомірних посягань гарантованих Конституцією та законами України прав і свобод людини та громадянина, державних і суспільних інтересів.

Потрібно також наголосити, що пунктом 2 наказу № 3гн прокурорів усіх рівнів зобов'язано правозахисну діяльність організувати та здійснювати шляхом нагляду за додержанням і застосуванням законів Кабінетом Міністрів України, міністерствами та відомствами, іншими центральними і місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами й організаціями, незалежно від форм власності, підпорядкованості та належності, посадовими особами і громадянами.

Виходячи з вищенаведеної норми п. 1 наказу № 3гн можна зробити висновок, що засобом реалізації правозахисної діяльності є нагляд за додержанням і застосуванням законів. Останній, у свою чергу, охоплює виявлення порушень за допомогою, наприклад, перевірок, реагування на виявлені порушення (ініціювання питання про відновлення порушених прав і свобод, відшкодування завданих збитків) і притягнення винних осіб до відповідальності.

Проблемам визначення правових основ прокурорського нагляду та застосування законів присвячено багато загальнотеоретичних і наукових праць таких фахівців, як В. І. Басков, Ю. Є. Винокуров, Л. М. Давиденко, В. В. Долежан, П. М. Каркач, М. В. Косюта, О. М. Литвак, І. Є. Марочкін, О. Р. Михайленко, Ю. Є. Полянський, М. В. Руденко, Г. П. Серета, В. В. Сухонос, Ю. С. Шемшученко, М. К. Якимчук, В. Б. Ястребов та ін.

Однак спеціальних досліджень, присвячених ролі прокуратури в здійсненні правозахисної діяльності у сфері санітарного й епідемічного благополуччя населення не проводилось, що і зумовлює актуальність досліджуваного питання.

Перш ніж перейти до розкриття змісту поняття «правові основи правозахисної діяльності органів прокуратури за додержанням законів у сфері санітарного та епідемічного благополуччя населення» як спеціальної правової категорії вважасмо за необхідне навести підходи до визначення змісту терміна «правові основи», як загальної правової категорії.

Зауважимо, що у науковій літературі існують різні підходи до визначення поняття «правові основи» і це зумовлено передусім тим, що його зміст на законодавчому рівні не визначено. З цієї метою слід розглянути етимологічне значення слів «правові» та «основи».

Так, під категорією «право» розглядається система загальних, загальнообов'язкових, формально-визначених правил поведінки, які встановлюються, охороняються і гарантуються державою з метою врегулювання найважливіших суспільних відносин. Термін «право» вживається у таких значеннях, як: законодавство; здійснювана державою форма законодавства, залежна від соціального устрою країни; система встановлених або санкціонованих державою загальнообов'язкових правил (норм) поведінки, що виражають волю панівного класу або більшості народу; зумовлена певними обставинами підстава, здатність, можливість робити, чинити що-небудь, користуватися чим-небудь<sup>2</sup>.

Під основою доцільно розглядати поняття, що використовується у праві, зокрема й конституційному (в однині та множині), у його вихідному семантичному значенні, тобто: як база, базис, фундамент чого-небудь; те, на чому що-небудь ґрунтується, тримається, базується; провідні принципи, правила, якими хто-небудь постійно керується в житті, діяльності; джерело, база виникнення, розвитку

чого-небудь<sup>3</sup>.

Отже, можна припустити, що під правовими основами слід розглядати систему загальнообов'язкових правил поведінки, які встановлюються, охороняються, гарантуються та закріплюються державою з метою врегулювання найважливіших суспільних відносин.

До цієї системи насамперед слід віднести конституційні норми. Так, ст. 123 Конституції України передбачає, що організація і порядок діяльності органів прокуратури України визначаються законом. У свою чергу, ст. 3 Закону України «Про прокуратуру» визначає повноваження прокурорів, організацію, засади та порядок діяльності прокуратури. У цій же законодавчій нормі вказано, що органи прокуратури у встановленому порядку в межах своєї компетенції вирішують питання, що випливають із загальновизнаних норм міжнародного права, а також укладених Україною міждержавних договорів.

Отже, конституційна норма містить комплекс законодавчих і нормативно-правових актів як національних, так і міжнародних, що дає змогу констатувати: правові основи прокурорського нагляду містяться не в окремому спеціальному законодавчому або нормативно-правовому акті, а в системі взаємопов'язаних законодавчих і нормативно-правових актів.

Варто також звернути увагу, що у ст. 3 зазначається, що повноваження прокурорів, організація, засади та порядок діяльності прокуратури визначаються також іншими законодавчими актами.

З метою більш повного розкриття змісту цієї статті зупинемося на визначенні поняття «законодавство».

На сьогодні немає чіткого визначення змісту цього терміна на нормативному рівні. Водночас у рішенні Конституційного Суду України від 9 липня 1998 р. № 12–рп/98 у справі за конституційним зверненням Київської міської ради професійних спілок щодо офіційного тлумачення ч. 3 ст. 21 Кодексу законів про працю України (справа про тлумачення терміна «законодавство») зазначається: термін «законодавство» досить широко використовується у правовій системі в основному в значенні 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 використано і в Конституції України (статті 9, 19, 118, п. 12 перехідних положень). У законах залежно від важливості та специфіки суспільних відносин, що регулюються, цей термін вживається у різних значеннях: в одних маються на увазі лише закони; в інших, і передусім кодифікованих, у 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 влади<sup>4</sup>.

Слід погодитися з думкою вчених, які вважають, що в контексті ст. 3 Закону України «Про прокуратуру» більш логічним було б використовувати поняття не «законодавство», а «нормативно-правовий акт», зміст якого на теоретичному рівні визначається як офіційний акт–документ уповноважених суб'єктів правотворчості, який встановлює (змінює, скасовує) правові норми з метою регулювання суспільних відносин<sup>5</sup>.

Потрібно також звернути увагу, що у науковому середовищі тривають дискусії і щодо поняття та змісту системи нормативно-правових актів, які становлять основу діяльності органів прокуратури.

Зауважимо: панівною є позиція щодо того, що систему прокурорського нагля-

ду становлять норми Конституції України, норми галузевого законодавства, які прямо регламентують прокурорський нагляд та норми інших галузей законодавства, що регламентують прокурорський нагляд опосередковано<sup>6</sup>.

З цього приводу правильною, на наш погляд, є позиція російських вчених, які зазначають, що під правовими основами прокурорської діяльності Російської Федерації слід розглядати: Конституцію Російської Федерації, Федеральний Закон «Про прокуратуру Російської Федерації», інші закони з питань діяльності органів прокуратури, міжнародні правові акти, Укази Президента Російської Федерації, Постанови Конституційного Суду Російської Федерації, Постанови Державної думи, нормативні правові акти Генерального прокурора Російської Федерації<sup>7</sup>.

Подібною до позиції російських дослідників щодо визначення сутності правових основ прокурорської діяльності є позиція В. В. Сухоноса<sup>8</sup>, відповідно до якої, окрім Конституції України та Закону України «Про прокуратуру», до них належать норми міжнародного права, міждержавні договори, нормативно-правові акти Генерального прокурора України, Укази Президента України, Постанови Верховної Ради України, постанови Кабінету Міністрів України, судові рішення, а також кодифіковані законодавчі акти.

Так, серед кодифікованих законодавчих актів, що визначають спеціальні повноваження прокурора у певних сферах правовідносин, варто зазначити новий Кримінальний процесуальний кодекс (далі – КПК) України, Кодекс України про адміністративні правопорушення тощо.

Стаття 36 нового КПК України передбачає повноваження прокурора у формі процесуального керівництва досудовим розслідуванням при здійсненні нагляду за додержанням законів під час проведення досудового розслідування. При цьому прокурор є самостійним у своїй процесуальній діяльності, втручання в яку осіб, які не мають на те законних повноважень, забороняється. Органи державної влади, органи місцевого самоврядування, підприємства, установи й організації, службові та інші фізичні особи зобов'язані виконувати законні вимоги і процесуальні рішення прокурора<sup>9</sup>.

У сфері адміністративних правовідносин повноваження прокурора визначаються Кодексом України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП). Так, ст. 250 передбачає, що прокурор, заступник прокурора, здійснюючи нагляд за додержанням і правильним застосуванням законів при провадженні у справах про адміністративне правопорушення, має право: порушувати провадження у справі про адміністративне правопорушення; знайомитися з матеріалами справи; перевіряти законність дій органів (посадових осіб) при провадженні у справі; брати участь у розгляді справи; заявляти клопотання; давати висновки з питань, що виникають під час розгляду справи; перевіряти правильність застосування відповідними органами (посадовими особами) заходів впливу за адміністративні правопорушення; опротестовувати постанову і рішення за скаргою в справі про адміністративне правопорушення; зупиняти виконання постанови, а також вчиняти інші передбачені законом дії<sup>10</sup>.

Отже, спеціальні повноваження прокурора, визначені КУпАП, можна поділити на такі, що реалізуються в процесі провадження у справах про адміністративні правопорушення (право знайомитися з матеріалами справи, брати участь у її розгляді; заявляти клопотання; давати висновки з питань, що виникають під час розгляду справи), і такі, що реалізуються поза межами провадження (опротестування постанови та зупинення її виконання).

Не менш важливою складовою правових основ прокурорської діяльності є

міжнародні договори. При цьому, досліджуючи правові основи правозахисної діяльності органів прокуратури, слід розглядати норми тих договорів, конвенцій, що безпосередньо стосуються або чітко визначеного порядку виконання доручень, зокрема органами прокуратури як суб'єктом правовідносин у певній сфері, або якщо здійснення певних заходів випливає з умов міжнародного договору<sup>11</sup>.

Так, у сфері забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення, усвідомлюючи, що вода необхідна для підтримання життя і що наявність води у такій кількості й такої якості, які необхідні для задоволення основних потреб людини, є однією з передумов зміцнення її здоров'я, від імені України 17 червня 1999 р. було підписано Протокол про воду та здоров'я до Конвенції про охорону та використання транскордонних водотоків та міжнародних озер 1992 р., який ратифіковано постановою Верховної Ради України 9 липня 2003 р.

Згідно зі ст. 12 цього Протоколу сторони, що домовляються, надають взаємну допомогу та підтримку в оперативному і чіткому повідомленні компетентними органами відповідних органів інших сторін, які можуть піддаватися спалахам або випадкам захворювань, пов'язаних із водою; взаємну допомогу в сфері реагування на спалахи та випадки захворювань, пов'язаних з водою, а також на наявність загрози таких спалахів і випадків, особливо у зв'язку із забрудненням води або надзвичайними погодними умовами.

Відповідно до ст. 13 цього Протоколу в тих випадках, коли будь-які сторони межують з одними і тими самими транскордонними водами, вони на доповнення до інших своїх обов'язків, передбачених статтями 11 та 12, співробітничать та за необхідності надають одна одній допомогу в запобіганні та обмеженні транскордонних наслідків захворювань, пов'язаних із водою<sup>12</sup>.

Як зазначалось вище, правову основу прокурорської діяльності також становлять нормативно-правові акти Генерального прокурора України. Так, на думку вчених, до системи нормативно-правових актів, які організують діяльність органів прокуратури, слід віднести накази та розпорядження Генерального прокурора, а також затверджені ним положення та інструкції. Останні, зокрема, здійснюють безпосередній вплив на формування наглядової практики прокурорів<sup>13</sup>.

З таким твердженням варто погодитись, оскільки метою розробки та видання нормативно-правових актів Генерального прокурора України є врегулювання питань, які охоплюють різноманітні та найактуальніші аспекти організації прокурорської діяльності на різних її напрямках, з урахуванням зовнішніх (державні та суспільні інтереси) та внутрішніх (внутрішньоорганізаційні) чинників.

Також, крім згаданого вже наказу № 3гн, до відомчих актів, спрямованих на реалізацію повноважень прокурора з нагляду за додержанням і застосуванням законів, є наказ Генерального прокурора України «Про особливості організації діяльності органів прокуратури у сферах охорони навколишнього природного середовища та земельних відносин» від 4 листопада 2011 р. № 3/2гн. Згідно з п. 3 цього наказу прокурорів зобов'язано правозахисну діяльність у сфері охорони навколишнього природного середовища передусім спрямувати на захист життя і здоров'я громадян, навколишнього природного середовища від негативного впливу господарської та іншої діяльності, особливо при поводженні з токсичними, радіоактивними й іншими небезпечними для довкілля речовинами, побутовими, промисловими відходами, у тому числі при їх ввезенні, транспортуванні та захопленні на території України.

У випадках, якщо захист прав і свобод громадян та інтересів держави відповідно до закону є виключною компетенцією відповідних органів державного

контролю, перевірки слід проводити тільки щодо законності їх діяльності. Потрібно надавати принципову правову оцінку діям посадових осіб зазначених органів щодо виконання покладених на них повноважень.

Доцільно звернути увагу на досить ґрунтовну позицію, згідно з якою нормативно-правові акти, що є джерелами правового регулювання організації і порядку діяльності органів прокуратури України, класифіковано на дві групи. До першої віднесено: Конституцію України, Закон України «Про прокуратуру», інші закони України та міжнародні договори нашої країни, які є основою здійснення наглядової діяльності органів прокуратури за додержанням та застосуванням законів. До другої групи пропонується відносити підзаконні нормативно-правові акти, зокрема накази Генерального прокурора України, оскільки вони якнайбільше регулюють особливості наглядової діяльності органів прокуратури за додержанням та застосуванням законів<sup>14</sup>.

На нашу думку, нормативно-правові акти, що входять до першої групи, можна назвати загальними актами, а ті, що входять до другої групи, – спеціальними.

У контексті досліджуваного питання слід звернутись до Закону України, що регулює суспільні відносини, які виникають у сфері забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення, а також визначає відповідні права і обов'язки державних органів, підприємств, установ, організацій та громадян, встановлює порядок організації державної санітарно-епідеміологічної служби і здійснення державного санітарно-епідеміологічного нагляду в Україні.

Так, відповідно до ст. 2 Закону України «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення» від 24 лютого 1994 р. № 4004-ХІІ законодавства України про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення ґрунтується на Конституції України і складається з Основ законодавства України про охорону здоров'я, цього Закону, законів України «Про захист населення від інфекційних хвороб», «Про протидію захворюванню на туберкульоз», «Про запобігання захворюванню на синдром набутого імунodefіциту (СНІД) та соціальний захист населення», інших нормативно-правових актів та санітарних норм<sup>15</sup>.

Отже, розглядаючи правову основу прокурорського нагляду за додержанням і застосуванням законів у сфері забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення, зазначимо, що ця система є складовою загальної системи нормативно-правових актів.

На сьогодні правову основу правозахисної діяльності органів прокуратури за додержанням законів у сфері санітарного та епідемічного благополуччя населення становлять: загальні нормативно-правові акти, до яких належать Конституція України, Закон України «Про прокуратуру», та спеціальні, до яких відносимо Основи законодавства України про охорону здоров'я, закони України «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення» від 24 лютого 1994 р. № 4004-ХІІ, «Про захист населення від інфекційних хвороб» від 6 квітня 2000 р. № 1645-ІІІ, «Про протидію захворюванню на туберкульоз» від 5 липня 2001 р. № 2586-ІІІ, «Про запобігання захворюванню на синдром набутого імунodefіциту (СНІД) та правовий та соціальний захист людей, які живуть з ВІЛ» від 12 грудня 1991 р. № 1972-ХІІ, міжнародні договори у сфері захисту здоров'я населення, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, нормативно-правові акти Генерального прокурора України, інші санітарні норми.

Як бачимо, питання забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення вкрай актуальне та регулюється широким колом законодавчих і нормативних актів, що, в свою чергу, потребує детального вивчення з боку прокурорсь-

ких працівників з метою повної реалізації своїх повноважень на цьому напрямі діяльності.

Зважаючи на важливість і специфічність досліджуваної тематики та з метою забезпечення належної організації діяльності органів прокуратури у сфері захисту здоров'я людини і громадянина, вважаємо за доцільне прийняття окремого наказу Генерального прокурора України, в якому слід визначити правові основи прокурорської діяльності, пріоритетні завдання, а також організаційні аспекти правозахисної діяльності прокурора у сфері забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення.

1. Конституція України від 28 червня 1996 р. // ВВР України. – 1996. – № 30. – Ст. 141 (зі змінами та доповненнями). 2. Конституционное право: Энциклопедический словарь / Отв. ред. С. А. Авакьян. – М.: НОРМА (НОРМА – ИНФРА М), 2001. – С. 405. 3. Філософський енциклопедичний словник: Довідкове видання / Голова редкол. В. І. Шинкарук; Інститут філософії ім. Г.С. Сковороди НАНУ. – К.: Абрис, 2002. – С. 538. 4. Рішення Конституційного Суду України від 9 липня 1998 року № 12-рп/98 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 терміна «законодавство») [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.csu.gov.ua/docscatalog/document?id=9067>. 5. Попов Г. В. Правові основи прокурорського нагляду за додержанням законів щодо захисту прав і свобод дітей // Часопис Київського університету права. – 2009. – № 4. – С. 312. 6. Новиков С. Г. К вопросу о законодательном регулировании прокурорского надзора // Совершенствование правового регулирования прокурорского надзора в СССР: Сб. научн. трудов. – М.: Всесоюзный институт по изучению причин и разработке мер предупреждения преступности, 1978. – С. 24. 7. Росийский прокурорский надзор: Учебник / Ю. В. Корневский, Л. А. Прокудина, В. П. Рябцев и др.; Под общ. ред. А. Я. Сухарева. – М.: НОРМА (НОРМА-ИНФРА М), 2001. – С. 30. 8. Сухонос В. В., Звірко О. Є., Грицаєнко О. Р. Прокуратура України у схемах, таблицях і діаграмах: Навч. посіб. – Суми: ВТД «Університетська книга», 2006. – С. 15. 9. Кримінальний процесуальний кодекс України. Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Кримінального процесуального кодексу України» станом на 22 травня 2012 року. – К.: Алерта, 2012. – 304 с. 10. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984 року № 8073-Х : станом на 15 листопада 2010 року; Офіційний сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=80731-10>. 11. 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. Ю. И. Скуратова. – М.: НОРМА, 1996. – С. 16. 12. Протокол про воду та здоров'я до Конвенції про охорону та використання транскордонних водотоків та міжнародних озер 1992 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994\\_030](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_030). 13. Кожевников О. А. Краткие разъяснения к ФЗ «О прокуратуре РФ»: Учеб. пособ. / О. А. Кожевников, В. В. Кравчук. – Екатеринбург: УрГЮА, 2001. – С. 11. 14. Попов Г. В. Цит. праця. – С. 314. 15. Закон України «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення» від 24 лютого 1994 року № 4004-ХІІ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [zakon.rada.gov.ua/laws/show/4004-12](http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4004-12)