

**О. Є. ЄГОРОВ. МУНІЦИПАЛЬНІ ПРАВА ОСОБИСТОСТІ ЯК ОБ'ЄКТ
ПРОКУРОРСЬКОГО НАГЛЯДУ: ГНОСЕОЛОГІЧНІ ТА АКсіОЛОГІЧНІ
ПІДХОДИ**

Досліджується проблематика прокурорського нагляду за дотриманням прав і свобод людини і громадянина в сфері місцевого самоврядування, яка знаходить вирішення у формуванні практично нового об'єкту прокурорського нагляду – муніципальних прав особистості.

Ключові слова: *місцеве самоврядування, прокурорський нагляд, муніципальні права особистості.*

Исследуется проблематика прокурорского надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина в сфере местного самоуправления, которая находит свое выражение в формировании практически нового объекта прокурорского надзора – муниципальных прав личности.

Ключевые слова: *местное самоуправление, прокурорский надзор, муниципальные права личности.*

The article deals with the problems of the prosecutor's supervision over observance of human rights and freedoms and also civil rights in the sphere of local self-government, which finds expression in forming of a new object of public prosecutions – municipal rights of personality.

Key words: *local self-government, the prosecutor's supervision, municipal rights of personality.*

Становлення в Україні місцевого самоврядування як конституційно-правового інституту (див. ст. 7, Розділ XI Конституції України) та самостійного рівня публічної влади (див. ст. 5 Конституції України), суб'єкта компетенції (див. ст. 143, 144 Конституції України, Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 року) актуалізує проблематику його правового захисту. І хоча ст. 145 Конституції України закріплює положення про те, що права місцевого самоврядування захищаються в судовому порядку, на наш погляд, наведене конституційне формулювання не відображає адекватно телеологічну домінують захисту цього складного соціально-правового феномену. Бо саме він зібрав воедино складний та системний, полісуб'єктний та поліоб'єктний вузол проблем, що мають безпосередній вихід на стабільне функціонування органів державної влади, органів місцевого самоврядування, територіальної організації публічної влади, формування та функціонування системи локальної демократії, а також, крім того, на формування та належну реалізацію правового статусу особистості, що на рівні місцевого самоврядування виступає в якості члена відповідної територіальної громади – первинного суб'єкту місцевого самоврядування (ст. 140 Конституції України).

Тому вважаємо, що в зазначених умовах актуалізується та об'єктивується проблематика прокурорського нагляду за дотриманням прав і свобод людини і громадянина саме в сфері місцевого самоврядування, яка знаходить свій яскравий вираз у формуванні практично нового об'єкту прокурорського нагляду – муніципальних прав особистості.

Тому темою цієї статті є визначення гносеологічних та аксіологічних підходів

до формування муніципальних прав особистості, що виникають в сфері місцевого самоврядування, в якості окремого та самостійного об'єкту прокурорського нагляду в Україні.

Слід відмітити, що зазначена проблематика на доктринальному рівні має фактично синтетичний характер, вона практично не досліджувалась в вітчизняній юридичній науці, а тому є актуальною та своєчасною, бо, насамперед, покликана не тільки адекватно відобразити та формалізувати практичну діяльність органів прокуратури в зазначеній сфері, але й підвисити рівень нормативно-правової регламентації їх діяльності, а це, природно, призведе до підвищення рівня правового захисту особистості в сфері місцевого самоврядування.

Незважаючи на наявність великого переліку наукових праць, присвячених проблемам місцевого самоврядування як соціально-правового феномену, що функціонує в сфері та у формі діяльності територіальних громад та сформованих ними органи місцевого самоврядування, фактично поза увагою вчених залишилися принципові питання відносно того, що саме місцеве самоврядування є інститутом громадянського суспільства, який нерозривно пов'язаний з іншими інститутами такого суспільства, більш того, воно суттєво та позитивно впливає на локальний розвиток, й в тому числі на розвиток прав людини та громадянина, що виступають об'єктом відповідної охорони та захисту з боку правоохоронних органів держави, в тому числі й органів прокуратури. Сучасний стан теорії і практики місцевого самоврядування, органів місцевого самоврядування, а також відсутність комплексних монографічних досліджень, присвячених ролі прокуратури в ординарному й екстраординарному функціонуванні місцевого самоврядування, органів місцевого самоврядування, територіальної громади, насамкінець, особистості в сфері та на рівні місцевого самоврядування, зумовили вибір теми, визначення мети і завдань дослідження.

Для розкриття проблематики дослідження необхідно звернути особливу увагу на етимологічний зміст юридичних термінів, що застосовуються в даній статті, що буде сприяти однаковості їх юридичної інтерпретації та визначенню доктринально-прагматичних підходів до їх застосування на рівні теорії конституційного, муніципального, адміністративного права, науки прокурорського нагляду тощо.

Згідно із ст. 1 Закону України «Про прокуратуру» від 5 листопада 1991 року¹, прокурорський нагляд тлумачиться в якості специфічної, телеологічно вивіреної діяльності за додержанням і правильним застосуванням законів різними суб'єктами до яких відносяться Кабінет Міністрів України, міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, органи державного і господарського управління та контролю, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, місцеві Ради, їх виконавчі органи, військові частини, політичні партії, громадські організації, масові рухи, підприємства, установи і організації, незалежно від форм власності, підпорядкованості та приналежності, посадові особи та громадяни. Зазначений нагляд здійснюється Генеральним прокурором України і підпорядкованими йому прокурами.

О.Ф. Скаун розуміє під прокурорським наглядом (англ. public prosecutor's supervision) юридичний аналіз стану справ відносно забезпечення законності і дисципліни в державі, що здійснюється із застосуванням відповідних форм, визначених законодавством, але без втручання у практичну діяльність піднаглядних органів². Звідсіля витікає, що прокурорський нагляд: а) є відповідною системою діяльністю; б) її здійснюють уповноважені та компетентні суб'єкти;

в) шляхом співвідношення діяльності державних і самоврядних органів та громадських структур, їх нормативних актів на відповідність вимогам законності та державної дисципліни; г) така діяльність здійснюється з застосуванням відповідних форм, визначених законодавством; г') здійснення такої діяльності не передбачає втручання у практичну діяльність піднаглядних органів.

З наведених нормативно-доктринальних підходів можна зробити висновок, що хоча діяльність місцевих рад та їх виконавчих органів, що входять до системи органів місцевого самоврядування й є об'єктами прокурорського нагляду, основним змістом такого нагляду є додержання і правильне застосування законів, а не захист прав та свобод людини та громадянина в межах місцевого самоврядування.

Разом з тим ст. 4 Закону України «Про прокуратуру», яка регламентує завдання прокурорського нагляду за додержанням законів, закріплює, що діяльність органів прокуратури спрямована на всемірне утвердження верховенства закону, зміцнення правопорядку і має своїм завданням захист від неправомірних посягань соціально-економічних, політичних, особистих прав і свобод людини та громадянина, що гарантовані Конституцією, іншими законами України та міжнародними правовими актами (п. 2 ст. 4).

Крім того, даний законодавчий акт містить в собі низку положень, які демонструють роль прокуратури в здійсненні захисту прав саме місцевого самоврядування, його органів та суб'єктів. Так, у ст. 4 серед завдань прокуратури закріплюється захист від неправомірних посягань: а) закріплених Конституцією України прав територіальних утворень (п. 1 ст. 4), до яких відносяться територіальні громади, що згідно ст. 140 Конституції України є первинним суб'єктом місцевого самоврядування; б) правового статусу місцевих Рад та органів самоорганізації населення (п. 3 ст. 4), що входять до системи місцевого самоврядування в Україні.

Захисту підлягають соціально-економічні, політичні і інші права і свободи громадян на засадах їх рівності перед законом, незалежно від національного чи соціального походження, мови, освіти, ставлення до релігії, політичних переконань, службового чи майнового стану та інших ознак.

Разом з тим, слід мати на увазі, що наведені положення, що містяться в профільному Законі України «Про прокуратуру», не відповідають конституційним положенням, що регламентують правовий статус цього важливого державно-правового інституту.

Наукові дослідження і прокурорська практика свідчать, що закріплений в чинній Конституції України статус прокуратури не відповідає її фактичному місцю і ролі в системі державно-правових інститутів. У ст. 121 Конституції України лише в найзагальніших рисах визначений статус прокуратури з вказівкою на те, що вона є єдиною системою, на яку покладаються відповідні завдання. Ст. 122 Конституції регламентує правовий статус та порядок обрання Генерального прокурора України. А у ст. 123 Конституції України закріплюється, що організація і порядок діяльності прокуратури визначаються законом. Практика показала, що конституційно-правова регламентація статусу прокуратури є явно недостатньою для усестороннього і повномасштабного розкриття її ролі в державному механізмі сучасної України, у механізмі реалізації публічної влади та у механізмі реалізації та захисту прав і свобод людини та громадянина.

Концептуальний характер цього питання, що є безпосередньо пов'язаним з

потребою оптимального визначення статусу прокуратури на найближчу перспективу, з урахуванням реальних процесів, що відбуваються, в суспільстві, диктує гостру необхідність корінної переробки в Конституції України Розділу VII «Прокуратура» або його доповнення низкою суттєвих положень, серед яких, на наш погляд, належить вказати, що прокуратура від імені держави здійснює нагляд на всій території України за дотриманням вимог Конституції, дотриманням прав свобод людини і громадянина, виконанням законодавства, а також Указів Президента України нормативного характеру. У інших статтях цього розділу необхідно визначити основні напрями наглядової діяльності прокуратури, в числі основних завдань спеціально вказати на забезпечення верховенства Конституції України, єдиного правового простору, економічної безпеки; закріпити право законодавчої ініціативи Генерального прокурора України і його право на звернення до Конституційного Суду із запитами.

Крім того, слід враховувати, що прийнятий раніше Закон України «Про прокуратуру» від 5 листопада 1991 року не відповідає конституційним нормам. Так в статті 19 цього закону вказані функції загального нагляду, основним предметом якого є: 1) відповідність актів, які видаються всіма органами, підприємствами, установами, організаціями та посадовими особами, вимогам Конституції України та чинним законам; 2) додержання законів про недоторканність особи, соціально-економічні, політичні, особисті права і свободи громадян, захист їх честі і гідності, якщо законом не передбачений інший порядок захисту цих прав; 3) додержання законів, що стосуються економічних, міжнародних відносин, охорони навколишнього середовища, митниці та зовнішньоекономічної діяльності.

Систематичний аналіз наведених положень профільного закону свідчить, що вказані норми прямо протирічать нормам Конституції України, тому що відповідно до її ч. 2 статті 8, всі закони та інші нормативно-правові акти повинні прийматися на основі Конституції України і повинні їй відповідати.

Прокуратура України все ж таки продовжує проводити розслідування дій, що містять ознаки злочину і здійснювати загальний нагляд, оскільки у відповідності до п. 9 розділу XV (Перехідні положення) Конституції України, прокуратурі надано право виконувати відповідно до чинних законів функцію нагляду за дотриманням і застосуванням законів і функцію попереднього слідства до введення в дію законів, регулюючих діяльність державних органів по контролю за дотриманням законів, і до формування системи досудового слідства і введення в дію законів, які регулюють її функціонування. Проте, пройшло більше 15 років з дня ухвалення Конституції України, а в Україні так і не були створені спеціалізовані органи, що виконували б ці функції.

Замість того, щоб провести реформування системи правоохоронних органів у відповідність з європейськими стандартами, Верховна Рада України приймає Закон «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 року³, який доповнив ст. 121 пунктом 5 наступного змісту: «нагляд за дотриманням прав і свобод людини і громадянина, дотриманням законів з цих питань органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами». Тобто законодавець фактично «підігнав» норми Конституції під ст. 19 Закону «Про прокуратуру».

З одного боку, в контексті дослідження, що проводиться, насамперед, у контексті суб'єктного складу загального нагляду, слід було б привітати таку подію.

Але, з іншого боку, слід відмітити, що застосування термінологічної зв'язки «нагляд за дотриманням прав і свобод людини і громадянина» стало свідомством того, що Україна, приймаючи цей закон, зробила крок назад в минуле, коли в радянські часи прокуратура була створена як наддержавний монстр, що отримав безмежні повноваження контролю за людьми і всіма державними інститутами, що діяли в країні, та яка була підконтрольною лише партійним органам. До чого це призвело, вітчизняній історії добре відомо.

Визнання зазначеного закону неконституційним, згідно з Рішенням Конституційного Суду України № 20-рп/2010 від 30 вересня 2010 року⁴, у зв'язку з порушенням конституційної процедури його розгляду та прийняття, виправило цю ганебну ситуацію та не тільки повернуло до дії текст Конституції України 1996 року, але й актуалізувало реформування профільного розділу Конституції України.

Зазначений стан справ щодо конституційно-правового та нормативно-правового регулювання правового статусу прокуратури України об'єктивує становлення, формалізацію та юридичне закріплення системи координат, що виникає в межах місцевого самоврядування та може бути відображено таким чином: «прокурорський нагляд» – «захист прав суб'єктів та органів місцевого самоврядування» – «захист прав і свобод людини і громадянина» – «захист муніципальних прав особистості».

Побудова складових частин зазначеної системи не є випадковим, вона об'єктивно та логічно витікає не тільки з чинного законодавства та конституційних правоположень, але й з доктринальних положень науки конституційного та муніципального права, згідно з якими використання, реалізація та захист практично всіх конституційних прав людини здійснюється на локальному рівні соціуму в межах функціонування територіальних громад у формі муніципальних прав особистості⁵. Таким чином, побудова такої «мотрійки» є, по-перше, не тільки демонстрацією глибинних взаємних зв'язків між інститутами публічної влади, між її рівнями (публічною державною та публічною самоврядною (муніципальною) владами), між суб'єктами публічного та приватного права. По-друге, актуалізує проблематику муніципальних прав особистості. На думку М.О. Баймуратова та Г.Г. Танаджи, інституціоналізація муніципальних прав особистості випливає саме з принципу існування та локальної реалізації прав і свобод людини⁶.

Така актуалізація проблематики функціонування місцевого самоврядування в контексті становлення та розвитку прав та свобод людини і громадянина та їх реалізації саме на локальному рівні функціонування соціуму, обумовлена цілою низкою факторів, що мають важливе значення для процесів державотворення і право творення в Україні. По-перше, сюди треба віднести визнання, легалізацію, легітимацію, конституційну та законодавчу регламентацію самого інституту місцевого самоврядування у якості суттєвого та важливого демократичного феномену, причому в державі, яка ще недавно була частиною великої тоталітарної держави. По-друге, саме місцеве самоврядування стало могутнім фактором державотворення та свідомством затвердження в Україні демократичних засад суспільного та державного життя, важливим фактором становлення та функціонування конституційного ладу, поява якого співпало, а потім й напряду сприяло зростанню на тлі демократичних перетворень соціальної, зокрема й політичної активності населення відповідних територій держави. По-третє, перехід України

до ринкових відносин, що визвав могутні трансформаційні процеси та роздержавлення економічної системи, обумовив інституційне зростання та широке використання можливостей феномену «автономії волі індивіда», яке супроводжувалось зростанням та перманентними проявами особистої свободи та творчої ініціативи людей, що були конституційно і законодавчо визнані та гарантовані. Внаслідок могутньої інтенсифікації демократизації суспільства, зазначених соціополітичних та соціокультурних процесів, були об'єктивно посиленні почуття особистої відповідальності та усвідомленого відношення людини до результатів своєї діяльності, того, що вона є господарем своєї долі та творцем особистого щастя. Це об'єктивно сприяло посиленню відповідних інтенцій (устремлень) у людини відносно моделювання своєї поведінки в рамках макро- (в межах держави) та мікросоціуму (в межах мікроспільноти – територіальної громади).

Результатом останнього стала суттєва модифікація та зміна телеологічного (цільового) наповнення правового статусу та правового модусу особистості (від системи координат «державна» – «людина», до системи координат «людина» – «місцеве самоврядування» – «державна»), що призвело до об'єктивного зниження декларативного потенціалу конституційно-правового статусу людини і громадянина та його зростання і наповнення активним функціонально-екзистенціальним змістом. Причому, наповненню правового статусу не тільки в цілому, але й в частині окремих комплексів прав людини, зокрема, комплексу економічних, політичних, особистих прав тощо.

Резюмуючи, можна дійти наступних висновків:

– в основі телеологічної домінанти захисту інституту місцевого самоврядування в якості складного соціально-правового феномену лежить складний та системний, полісуб'єктний та поліоб'єктний вузол проблем, що мають безпосередній вихід на стабільне функціонування органів державної влади, органів місцевого самоврядування, територіальної організації публічної влади, формування та функціонування системи локальної демократії, а також на формування та належну реалізацію правового статусу особистості, що на рівні місцевого самоврядування виступає в якості члена відповідної територіальної громади;

– в зазначених умовах актуалізується та об'єктивується проблематика прокурорського нагляду за дотриманням прав і свобод людини і громадянина саме в сфері місцевого самоврядування, яка знаходить свій яркий вираз у формуванні практично нового об'єкту прокурорського нагляду – муніципальних прав особистості;

– профільний законодавчий акт – Закон України «Про прокуратуру» містить в собі низку положень, які демонструють роль прокуратури в здійсненні захисту прав саме місцевого самоврядування, його органів та суб'єктів: 1) зафіксована низка суб'єктів місцевого самоврядування (територіальні громади, органи самоорганізації населення, місцеві ради, їх виконавчі органи), що: а) прямо названі в законі; б) права яких захищає прокуратура від неправомірних посягань (територіальні громади, органи самоорганізації населення, місцеві ради); в) діяльність деяких з них є об'єктом прокурорського нагляду (місцеві ради, їх виконавчі органи); 2) прокурорський нагляд має своїм завданням захист від неправомірних посягань соціально-економічних, політичних, особистих прав і свобод людини та громадянина, що гарантовані Конституцією, іншими законами України та міжнародними правовими актами, що фактично здійснюються на рівні місцевого самоврядування;

– конституційно-правова регламентація статусу прокуратури України є явно недостатньою для усестороннього і повномасштабного розкриття її ролі в державному механізмі сучасної України, у механізмі реалізації публічної влади та у механізмі реалізації та захисту прав і свобод людини та громадянина;

– сучасний стан справ щодо конституційно-правового та нормативно-правового регулювання правового статусу прокуратури України об'єктивує становлення, формалізацію та юридичне закріплення системи координат, що виникає в межах місцевого самоврядування та може бути відображеною таким чином: «прокурорський нагляд» – «захист прав суб'єктів та органів місцевого самоврядування» – «захист прав і свобод людини і громадянина» – «захист муніципальних прав особистості»;

– інституціоналізація муніципальних прав особистості, що впливає саме з принципу існування та локальної реалізації прав і свобод людини, фактично трансформує захист прав і свобод людини, що здійснюється прокуратурою в якості завдання прокурорського нагляду за додержанням законів, у захист муніципальних прав і свобод особистості.

1. *Про прокуратуру*: Закон України від 5 листопада 1991 року // ВВР України. – 1991. – № 53. – Ст. 793. 2. Прокурорский надзор // Юридический научно-практический словарь-справочник (основные термины и понятия) / Скакун О. Ф., Бондаренко Д. А. / Под общ. ред. Скакун О. Ф. – Х.: Эспада, 2007. – С. 320. 3. *Про внесення змін до Конституції України*: Закон України від 8 грудня 2004 року // ВВР України. – 2005. – № 2. – Ст. 44. 4. *Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 252 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 року № 2222-IV* (справа про додержання процедури внесення змін до Конституції України) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=v020p710-10> 5. *Баймуратов М.О.* Локальна система захисту прав людини в Україні: сутність та становлення // Юридична освіта і правова держава: Зб. наук. праць. – О., 1997. – С. 97. 6. *Баймуратов М.О., Танаджі Г.Г.* Муніципальні права людини // Конституційні права, свободи та обов'язки людини і громадянина в Україні / За ред. Ю.С. Шемшученка. – К.: Юридична думка, 2008. – С. 184.