

ПРОКУРОРСЬКИЙ НАГЛЯД ЗА ДОДЕРЖАННЯМ ЗАКОНОДАВСТВА ЩОДО ІНСТИТУТІВ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА

SUPERVISION OF THE OBSERVANCE OF LEGISLATION ON CIVIL SOCIETY INSTITUTIONS

Соляр С.П.,

здобувач кафедри теорії держави і права

Національного університету

«Юридична академія України імені Ярослава Мудрого»,

прокурор Хмельницької області, старший радник юстиції

У статті розглянуто загальні правові засади здійснення прокурорського нагляду за додержанням законодавства у сфері створення і функціонування інститутів громадянського суспільства. Проаналізовано практику їх реалізації. Наголошено на необхідності вироблення методичного забезпечення прокурорського нагляду із вказаних питань.

Ключові слова: інститут громадянського суспільства, прокурорський нагляд, громадські об'єднання, політичні партії.

В статье рассмотрены общие правовые начала осуществления прокурорского надзора за соблюдением законодательства в сфере создания и функционирования институтов гражданского общества. Проанализована практика их реализации. Обосновывается необходимость разработки методического обеспечения прокурорского надзора по указанным вопросам.

Ключевые слова: институт гражданского общества, прокурорский надзор, общественные объединения, политические партии.

The article discusses the general legal principles of prosecutorial supervision over observance of legislation in the field of creation and functioning of the institutions of civil society. There is analysis of the practice of their implementation. The necessity to develop methods of the prosecutorial oversight on these issues is justified.

Key words: institution of civil society, public prosecutor's supervision, public associations, political parties.

Постановка питання. Світовий досвід розвитку демократії свідчить, що демократичний політичний режим не може бути сформований без належного функціонування інститутів громадянського суспільства, що є в свою чергу запорукою утвердження правової держави. Належне здійснення органами прокуратури наглядово-контрольних повноважень є важливою гарантією реалізації вказаної мети.

Стан дослідження. Громадянське суспільство – це добровільне об'єднання фізичних та юридичних осіб з метою здійснення та захисту своїх прав і свобод, задоволення суспільних потреб та інтересів через систему відносин (економічних, соціальних, релігійних, національних, духовних, культурних). Дослідження, метою яких є розкриття зв'язку громадянського суспільства з державою в його різноманітних проявах, виступають методологічною основою для більш спеціальних питань, пов'язаних із реалізацією владних повноважень окремими органами державної влади, зокрема контрольно-наглядових повноважень органів прокуратури. Так, окремі аспекти здійснення прокурорського нагляду ставали предметом докторських дисертацій І. Бородіна [1], М. Косюти [2], М. Мичка [3], кандидатських дисертацій О. Іщука, І. Ковальчука, Т. Корнякової, І. Крилової, Г. Попова, В. Шемчука тощо.

Метою цієї статті є розгляд питання здійснення прокурорського нагляду за дотриманням законодавства у сфері діяльності інститутів громадянського суспільства, зокрема громадських об'єднань, предметом спеціального наукового дослідження не ста-

вало. Втім, його актуальність обумовлена цілою низкою причин, головною з яких є підвищення ролі громадян та їх добровільних об'єднань в усіх сферах життєдіяльності людини: політичній, економічній, соціальній, духовній та правовій.

Виклад основного матеріалу. Конституція України закріплює та гарантує право на об'єднання у різноманітні інститути громадянського суспільства – політичні партії, громадські організації, професійні спілки, релігійні організації тощо [4]. За таких умов, коли розвиток держави та суспільства виходить на якісно новий рівень, виникає гостра необхідність вироблення не лише адекватних заходів реагування на порушення конституційних прав і свобод, але й здійснення попереджувальних заходів, які б відповідали реаліям сьогодення.

Поряд із цим відбувається формування та вдосконалення правової бази їх функціонування, прикладом чого є Закон України «Про громадські об'єднання» [5], який набрав чинності 1 січня 2013 року Закон України «Про організації роботодавців, їх об'єднання, права і гарантії їх діяльності», що почав діяти 5 серпня 2012 року [6]. Зауважимо, що в Україні сформовано досить складну та багаторівневу систему забезпечення як прав і свобод людини та громадянина, так і інтересів суспільства та держави. Діяльність органів прокуратури в Україні, як вказано у ст. 4 Закону України «Про прокуратуру», має своїм завданням захист від неправомірних посягань закріплених Конституцією України суспільного та державного ладу, політичної та економічної систем,

прав національних груп і територіальних утворень; гарантованих Конституцією, іншими законами та міжнародними правовими актами соціально-економічних, політичних, особистих прав і свобод людини та громадянина; основ демократичного устрою державної влади [7].

Досягнення мети діяльності та виконання завдань відбувається завдяки реалізації системи прокурорських заходів, різних за своїм характером, що залежать в свою чергу від характеру конкретного порушення та завданої шкоди. Це можуть бути кримінально-правові, або ті що реалізуються поза межами кримінального судочинства; в досудовому або судовому порядку тощо.

Прокурорський нагляд як один із видів прокурорської діяльності, предмет якого визначено у ст. 19 Закону, попри існуючі недоліки залишається доволі результативним засобом забезпечення законності, захисту в досудовому порядку прав громадян на об'єднання. Незважаючи на дискусії, що мали місце упродовж багатьох років, його наявність відповідає національним особливостям і не суперечить положеннями міжнародних документів. Так, у п. 19 Висновку № 3 Консультативної ради європейських прокурорів про «Роль прокуратури за межами кримінального права» (Страсбург, 15-17 жовтня 2008 року) зазначено «... Наявність таких повноважень, як контроль за застосуванням законів та законністю правових актів, виданих державними та місцевими органами влади, робить прокуратуру інструментом реального захисту прав і свобод великих груп людей або громадськості загалом» [8]. Більше того, в Рекомендації Комітету міністрів Державам-учасницям щодо ролі прокурорів поза межами кримінального судочинства, прийнятій Комітетом міністрів Ради Європи 19 вересня 2012 року під час 1151-го засідання Заступників Міністрів (Rec (2012)11) у підрозділі «Е. Роль прокуратури як органу нагляду» в пунктах 23–25 він прямо визнається. Зокрема зазначається, що у випадках, коли прокуратура здійснює функцію нагляду за державними, регіональними та місцевими органами влади, а також іншими юридичними особами, з метою забезпечення їх правильного функціонування у відповідності до законодавства, вона має здійснювати свої повноваження незалежно, прозоро і з повним дотриманням принципу верховенства права (п. 23) [9].

Отже, нагляд за додержанням і застосуванням законів, у т. ч. про об'єднання громадян, є оперативним і достатньо результативним способом захисту їх прав та інтересів в досудовому порядку поза межами кримінальної сфери. Він дозволяє усунути відповідні порушення закону та захистити інтерес, не розпочинаючи судового процесу (громіздкого за своєю природою), що, крім іншого, дозволяє зменшити навантаженість судової системи та відповідає «духу» рекомендації № R (86) 12 КМ РЄ державам-членам відносно заходів щодо недопущення і скорочення надмірного робочого навантаження на суди [10].

Повноваження прокурора з нагляду за додержанням і застосуванням законів умовно поділяються на повноваження щодо виявлення порушень закону,

причин і умов, що їм сприяли; повноваження з реагування на виявлені порушення, їх усунення та попередження порушень закону. При цьому слід звернути увагу, що Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України з питань удосконалення діяльності прокуратури» [11] було оптимізовано акти прокурорського реагування. Так, ст. 23 Закону України «Про прокуратуру» передбачено подання як єдиний уніфікований акт реагування прокурора на виявлені порушення закону з вимогою (вимогами) щодо: 1) усунення порушень закону, причин та умов, що їм сприяли; 2) притягнення осіб до передбаченої законом відповідальності; 3) відшкодування шкоди; 4) скасування нормативно-правового акта, окремих його частин або приведення його у відповідність із законом; 5) припинення незаконних дій чи бездіяльності посадових і службових осіб. Крім того, новою редакцією ст. 21 Закону, зокрема передбачено, що перевірки за заявами фізичних чи юридичних осіб, зверненнями та запитами депутатів усіх рівнів, крім заяв та повідомлень про кримінальне правопорушення, проводяться прокурорами лише у разі попереднього розгляду подання прокурора компетентними органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими чи службовими особами або неприйняття ними у встановлені строки рішень з цих питань. У разі якщо захист прав і свобод людини і громадянина та інтересів держави згідно із законом є компетенцією відповідних органів державного контролю, перевірки проводяться з обов'язковим наданням оцінки щодо законності їх діяльності.

У зв'язку з бездіяльністю уповноваженого органу державного контролю або відсутністю такого органу вживаються відповідні заходи прокурорського реагування, спрямовані на забезпечення захисту прав і свобод людини і громадянина, інтересів держави. Тобто на сьогодні «центр тяжіння» прокурорського нагляду фактично перенесено на діяльність уповноважених органів державної влади та місцевого самоврядування, їх посадових чи службових осіб.

Особливості організації роботи та конкретні завдання прокурорів з нагляду за додержанням і застосуванням законів визначаються наказом Генерального прокурора України № 3 гн від 7 листопада 2012 року «Про організацію прокурорського нагляду за додержанням і застосуванням законів» [12]. При цьому п. 4 наказу серед основних напрямів нагляду за додержанням і застосуванням законів визначає сферу реалізації соціально-економічних, політичних, особистих прав і свобод людини та громадянина. Положеннями наказу прокурорів зобов'язано не допускати підміни органів державного контролю та управління, не дублювати їх функцій, не відображати роботу цих органів як результати нагляду за додержанням і застосуванням законів (п. 6.2.); за наслідками перевірок обов'язково надавати оцінку законності діяльності органів державного нагляду (контролю) та управління, уповноважених на захист прав і свобод людини і громадянина та інтересів держави. З цією метою, за необхідності, перевірки проводити безпосередньо на підпорядкованих і підконтрольних їм об'єктах (п. 6.3.); вживати

відповідні заходи реагування у зв'язку з бездіяльністю органів державного нагляду (контролю) та управління або за відсутності такого органу з метою захисту прав і свобод людини і громадянина та інтересів держави (п. 6.4.).

Специфіка об'єкту та предмету прокурорського нагляду за додержанням законів в сфері утворення й діяльності об'єднань громадян в першу чергу обумовлена різноплановістю, особливістю статусу, правосуб'єктності самих інститутів громадянського суспільства, специфікою законодавчого регулювання їх функціонування. Вони, приміром, можуть бути як політичними, так і неполітичними (прибутковими і неприбутковими). Серед законодавчих актів, що регулюють їх діяльність слід назвати Закони України: «Про політичні партії в Україні» [13], «Про громадські об'єднання» [5], «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності» [14], «Про благодійництво та благодійні організації» [15], «Про професійних творчих працівників та творчі спілки» [16], «Про свободу совісті та релігійні організації» [17], «Про молодіжні та дитячі громадські організації» [18], «Про організації роботодавців, їх об'єднання, права і гарантії їх діяльності» [6] та ін.

Головним суб'єктом державного контролю щодо функціонування об'єднань громадян є Міністерство юстиції України та його територіальні органи на місцях. Практика роботи прокуратури свідчить про наявні недоліки в роботі цих державних органів. Найбільш поширені з них: порушення вимог законодавства що визначає процедуру реєстрації об'єднань громадян; необґрунтоване витребування документів, надання яких не передбачено законодавством; нездійснення або неналежне здійснення контролю за їх діяльністю тощо. Одним із дієвих механізмів належного функціонування та виконання статутних повноважень об'єднань громадян є отримання відповідної інформації про роботу органів державної влади, місцевого самоврядування для здійснення «громадського контролю» за різними сферами суспільного життя.

Закон України «Про доступ до публічної інформації» визначає право кожного на доступ до інформації, що знаходиться у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації, та інформації, що становить суспільний інтерес. Однак чинним законодавством не передбачено органу, який здійснюватиме контроль за додержанням вимог закону та реалізації вказаного права. А тому, на жаль, непоодинокими є випадки створення

з боку суб'єктів владних повноважень перепон на шляху використання громадськими об'єднаннями своїх прав, що потребують негайного втручання з боку органів прокуратури.

До прикладу, до Славутської міської ради та комунального підприємства «Славутське управління водопровідно-каналізаційного господарства» звернувся координатор громадсько-політичного об'єднання демократичних сил «Наша Славутчина» із запитом на отримання інформації в порядку, визначеному Законом України «Про доступ до публічної інформації» стосовно формування цін на тарифи комунальних послуг та затрати на їх надання. Однак, запитувану інформацію координатором цього громадсько-політичного об'єднання отримано в повному обсязі лише після вжитих заходів реагування Славутського міжрайонного прокурора.

Пунктом 8 наказу № 3 гн передбачено, що для проведення якісних та результативних перевірок прокурорам з пріоритетних напрямів слід формувати накопичувальні справи, в які необхідно включати: перелік законодавчих та нормативно-правових актів; список відповідних органів державної влади та контролю; інформаційні матеріали щодо стану законності (зокрема статистичні та аналітичні дані, інформаційні довідки контролюючих, правоохоронних, інших державних органів); науково-практичні посібники, методичні рекомендації, аналітичні дослідження, інформаційні листи про позитивний досвід роботи та орієнтувального характеру [12].

Висновки. В цьому сенсі слід звернути увагу на практично повну відсутність методичного забезпечення прокурорського нагляду за додержанням законів про об'єднання громадян, що безумовно позначається на його ефективності. Розроблені належним чином методичні рекомендації, як готовий алгоритм або процедура проведення спрямованих дій сприятимуть результативності прокурорської діяльності, та як наслідок реальній захищеності прав та інтересів громадян. Можливість досудового врегулювання спору, шляхом внесення органам державної влади, місцевого самоврядування застереження з пропозиціями усунути порушення закону, притягнення осіб до передбаченої законом відповідальності, відшкодувати шкоду, скасувати акт, окремі його частини або привести його у відповідність із законом, припинити незаконні дії чи бездіяльність посадових і службових осіб передбачена у ст. 24 проекту Закону України «Про прокуратуру», який перебуває на вивченні у Венеціанській комісії.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Бородін І. Л. Адміністративно-правові способи захисту прав та свобод людини і громадянина : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 / І. Л. Бородін ; Нац. ун-т внутр. справ. – Х., 2004. – 38 с.
2. Косюта М. В. Проблеми та шляхи розвитку прокуратури України в умовах побудови демократичної правової держави : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.10 / М. В. Косюта ; Нац. юрид. акад. України ім. Я. Мудрого. – Х., 2002. – 33 с.
3. Мичко М. І. Проблеми функцій і організаційного устрою прокуратури України : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.10 / М. І. Мичко ; Нац. юрид. акад. України ім. Я. Мудрого. – Х., 2002. – 38 с.
4. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30 (23.07.96). – Ст. 141.
5. Про громадські об'єднання : Закон України від 22 березня 2012 року № 4572-VI // Офіційний вісник України. – 2012. – № 30 (27.04.2012). – Ст. 1097.
6. Про організації роботодавців, їх об'єднання, права і гарантії їх діяльності : Закон України від 22 червня 2012 року № 5026-VI // Офіційний вісник України. – 2012. – № 59 (13.08.2012). – Ст. 2366.

7. Про прокуратуру : Закон України від 5 листопада 1991 року № 1789-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 53 (31.12.91). – Ст. 793.
8. Роль прокуратури поза межами кримінально-правової сфери : Висновок № 3 Консультативної ради Європейських прокурорів ССРЕ // Офіційний веб-портал Генеральної прокуратури України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.gp.gov.ua/ua/cmo.html?_m=publications&_t=rec&id=101556.
9. Рекомендації Комітету міністрів Державам-учасницям щодо ролі прокурорів поза межами кримінального судочинства, прийняті Комітетом міністрів Ради Європи 19 вересня 2012 року на 1151-му засіданні Заступників Міністрів (Rec (2012)11) // Офіційний веб-портал Генеральної прокуратури України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.gp.gov.ua/ua/cmo.html?_m=publications&_t=rec&id=101546.
10. Рекомендация № (86) 12 Комитета министров государствам-членам относительно мер по недопущению и сокращению чрезмерной рабочей нагрузки на суды (принята Комитетом министров Совета Европы 6 сентября 1986 года) // Судова система України (Збірник нормативних актів) / Упоряд. С. В. Подкопаєв. – Х. : Алекс +, 2005. – С. 10–12.
11. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України з питань удосконалення діяльності прокуратури : Закон України від 18 вересня 2012 року № 5288-VI // Офіційний вісник України. – 2012. – № 73 (05.10.2012). – Ст. 2934.
12. Про організацію прокурорського нагляду за додержанням і застосуванням законів: наказ Генерального прокурора України від 7 листопада 2012 року № 3 гн // Офіційний веб-портал Генеральної прокуратури України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.gp.gov.ua/ua/gl.html?_m=publications&_t=rec&id=94102.
13. Про політичні партії в Україні: Закон України від 5 квітня 2001 року № 2365-III // Офіційний вісник України. – 2001. – № 17 (11.05.2001). – Ст. 728.
14. Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності : Закон України від 15 вересня 1999 року № 1045-XIV // Офіційний вісник України. – 1999. – № 38 (08.10.99). – Ст. 1889.
15. Про благодійництво та благодійні організації : Закон України від 16 вересня 1997 року № 531/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 46. – Ст. 292.
16. Про професійних творчих працівників та творчі спілки : Закон України від 7 жовтня 1997 року № 554/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 52. – Ст. 312.
17. Про свободу совісті та релігійні організації : Закон України від 23 квітня 1991 року № 987-XII // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. – № 25 (18.06.91). – Ст. 283.
18. Про молодіжні та дитячі громадські організації : Закон України від 1 грудня 1998 року № 281-XIV // Офіційний вісник України. – 1998. – № 51 (08.01.99). – Ст. 1870.

УДК 368.9.06

СТАНОВЛЕННЯ МЕДИЧНОГО СТРАХУВАННЯ У ЦЕНТРАЛЬНІЙ ТА СХІДНІЙ УКРАЇНІ У XIX – НА ПОЧАТКУ XX ст.

THE FORMATION OF HEALTH INSURANCE IN CENTRAL AND EASTERN UKRAINE IN XIX – BEGINNING OF XX CENTURY

Терованесов А.М.,

*аспірант кафедри конституційного і міжнародного права
економіко-правового факультету
ДВНЗ «Донецький національний університет»*

У статті розглядається історико-правовий аспект розвитку медичного страхування у XIX – на початку XX ст. на території Центральної та Східної України. Зазначений період пропонується поділити на три етапи, кожен з яких має свої особливості. Досліджується становлення соціального законодавства у контексті медичного страхування на кожному етапі розвитку.

Ключові слова: медичне страхування, соціальне законодавство, соціальне забезпечення, періодизація, етапи становлення, історико-правовий аспект.

В статье рассматривается историко-правовой аспект развития медицинского страхования в XIX – начале XX вв. на территории Центральной и Восточной Украины. Указанный период предлагается разделить на три этапа, каждый из которых имеет свои особенности. Исследуется становление социального законодательства в контексте медицинского страхования на каждом этапе развития.

Ключевые слова: медицинское страхование, социальное законодательство, социальное обеспечение, периодизация, этапы становления, историко-правовой аспект.

The article is devoted to investigation of historical and legal aspects of health insurance in the XIX – early XX centuries in Central and Eastern Ukraine. This period proposed to divide into three stages, each of which has its own features. The article analyzes the formation of social legislation in the context of health insurance at every stage of development.

Key words: health insurance, social legislation, social software, periodization, the stages of development, historical and legal aspects.

Постановка проблеми. На даному етапі розвитку держави відбувається реформування галузі охорони здоров'я, що має на меті побудову якісної системи медичного обслуговування всіх верств насе-

лення. Одним із пріоритетних завдань цієї реформи є впровадження системи медичного страхування як гарантії надання необхідної допомоги лікарськими закладами. Її розробка потребує ретельного аналізу