



УДК 343.16

Е. Іскендеров,
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри організації судових та правоохоронних органів
Національного університету «Одеська юридична академія»

ПРАВОЗАХИСНА ДІЯЛЬНІСТЬ ПРОКУРАТУРИ ВІДПОВІДНО ДО ЗАКОНУ УКРАЇНИ «ПРО ПРОКУРАТУРУ» ВІД 14 ЖОВТНЯ 2014 РОКУ

Роль держави та її органів у забезпеченні прав і свобод визнавалася Україною ще з ранніх стадій її незалежного розвитку. Державний суверенітет України було проголошено з урахуванням потреб усебічного забезпечення прав і свобод людини, шанування національних прав усіх народів, забезпечення повноцінного політичного, економічного, соціального й духовного розвитку народу України.

Аналізуючи понад двадцятип'ятирічний досвід розвитку прокуратури України, можна стверджувати, що правозахисна складова в ній поступово посідала все більш помітне місце. Ці процеси особливо прискорились після прийняття чинної Конституції України.

Проблемами здійснення прокуратурою правозахисної діяльності на сучасному етапі займалися такі вчені, як С. Бивальцева, В. Долежан, М. Косюта, М. Крутіков, В. Півненко, Ю. Полянський, В. Росинський, М. Руденко, Л. Щербакова, Н. Яковлев і багато інших. Водночас у науці та практиці сьогодні не вироблено єдиного підходу до поняття правозахисної діяльності прокуратури, особливо у світлі звуження кола її функцій відповідно до Закону України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 року.

Мета статті полягає в необхідності дослідження поняття й ознак правозахисної діяльності прокуратури на сучасному етапі судово-правової реформи в нашій країні з урахуванням положень Закону про прокуратуру 2014 року.

Безумовно, значне місце в системі захисту прав і свобод людини та гро-

мадянина посідає і посідає судовий захист, проте державний захист прав громадян включає в себе функціонування й альтернативного, позасудового правозахисного механізму, в якому істотну роль відіграє прокуратура України, в діяльності якої на сучасному етапі все більше виявляється правозахисна спрямованість її діяльності. З моменту здобуття Україною незалежності переорієнтація прокуратури з відстоювання інтересів держави на захист прав і свобод людини та громадянина остаточно відбулася як у теоретичній, так і в практичній площині. В. Долежан відзначив: «Важливою ознакою реформування прокуратури є її поступова переорієнтація на правозахист» [1, с. 121].

Проте в останні роки виникли обставини, які викликали потребу в подальших кроках із суттєвої реорганізації діяльності цього правоохоронного органу у зв'язку з прийняттям нового Закону України «Про прокуратуру», що було однією з важливих вимог на шляху до євроінтеграції, яка проводиться українською владою та передбачає врахування пропозицій Парламентської Асамблеї Ради Європи і Європейського Союзу, практики Європейського суду з прав людини. Передусім це стосувалося відмови від прокурорського нагляду за додержанням і застосуванням законів (пункт 9 Перехідних положень Конституції), що й було зроблено з прийняттям нового законодавства про прокуратуру.

У науковій літературі не вироблено єдиного підходу до змістового наповнення поняття правозахисної ді-



яльності прокуратури, що зумовлює дослідження цього питання. Головна проблема полягає в тому, що значна частина науковців або взагалі не зупиняється на вивченні питання щодо поняття правозахисної діяльності прокуратури, або вкладає різне змістове значення в досліджуване поняття.

Зокрема, С. Бивальцева [2, с. 110–113], В. Простова [3, с. 16–18] та Л. Щербаківа [4, с. 70–76], підкреслюючи актуальність і проблеми реалізації правозахисної діяльності прокуратури в цивільному судочинстві, не розкривають зміст цього поняття. Так само й Н. Яковлев [5, с. 30–34; 6, с. 29–35], досліджуючи проблеми підвищення ефективності правозахисної діяльності прокуратури під час підтримання державного обвинувачення, залишає поза увагою розкриття змісту такої діяльності. Досить невизначеним є ставлення О. Бойкова до цього поняття; він указує й на існування правозахисної функції прокуратури, і на здійснення нею правозахисної діяльності [7, с. 200–227]. Спірним видається також виділення правозахисту в самостійну функцію прокуратури [8, с. 97; 9], основну функцію [10] або виділення його в самостійний вид діяльності прокуратури [11, с. 10].

Заслугує на увагу позиція М. Косюти, що діяльність прокуратури України у сфері правозахисту можна трактувати в широкому й вузькому розуміннях. У широкому розумінні, на його думку, прокурор як представник держави стоїть на захисті прав і свобод людини та громадянина під час реалізації всіх передбачених Конституцією України функцій [12, с. 30]. Водночас його тлумачення правозахисту у вузькому розумінні як діяльності прокуратури, що здійснюється в межах нагляду за додержанням і застосуванням закону, сьогодні втрачає актуальність у зв'язку з позбавленням прокуратури цієї функції.

Відповідно до Закону України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 року, прокуратура більше не здійснює нагляд за додержанням і застосуванням зако-

нів, у статті 1 проголошується, що вона «становить єдину систему, яка ... здійснює встановлені Конституцією України функції з метою захисту прав і свобод людини, загальних інтересів суспільства та держави». При цьому варто підкреслити, що на відміну від Закону про прокуратуру 1991 року, в новому Законі захист прав і свобод стоїть на першому місці.

Погоджуючись із думкою М. Косюти, все ж таки варто зауважити, що захист прав і свобод людини та громадянина здійснюється не лише під час здійснення прокуратурою наглядових і ненаглядових функцій, правозахист охоплює також й інші напрями діяльності, зокрема здійснення координації діяльності правоохоронних органів у сфері протидії злочинності, міжнародне співробітництво тощо.

Визначаючи місце прокуратури в системі правозахисту, потрібно відзначити, що захист прав і свобод людини та громадянина за посередництва цього правоохоронного органу має свої переваги. Як відзначає А. Борецький, «прагнення використовувати суд як знаряддя боротьби з правопорушеннями часто не може бути реалізовано громадянами, оскільки суди не можуть за власною ініціативою виявляти правопорушення» [13, с. 34]. Слушно підкреслив І. Бахтибаєв, що «суд і прокуратура – це два органи, що доповнюють правозахисну діяльність один одного» [14]. Підтримуючи думку цих авторів, додамо, що органи прокуратури не в змозі захистити в повному обсязі права і свободи громадян без взаємодії з іншими суб'єктами правозахисту.

Унікальність правозахисної діяльності прокуратури зумовлена особливим статусом прокуратури в Україні, відсутністю її підпорядкованості будь-яким іншим органам, а також універсальністю наглядових і ненаглядових її функцій, здійснення яких дає змогу якнайширше захистити права і свободи людини та громадянина. Особливістю діяльності прокуратури є те, що вона одночасно здійснює й правоохоронну, і правозахисну діяльність,



що найяскравіше виявляється в процесі здійснення нагляду за додержанням закону органами, що виконують розслідування кримінальних правопорушень, коли здійснюється правоохоронна діяльність, спрямована на розкриття кримінального правопорушення та притягнення винних осіб до відповідальності, а правозахисна діяльність спрямована на захист прав і свобод учасників кримінального провадження (підозрюваного, потерпілого тощо).

Правозахисними повноваженнями наділене досить широке коло державних і недержавних суб'єктів, водночас прокурорський правозахист має свої визначальні риси.

1. *Виключно публічний характер правозахисної діяльності.* Це зумовлено тим, що органи прокуратури є органами держави й виконують її правозахисну функцію, діючи при цьому від імені держави (України). Між органами прокуратури, їх посадовими особами й іншими юридичними та фізичними особами виникають двосторонні або багатосторонні правовідносини правозахисного характеру. Публічний характер прокурорського правозахисту виокремлює його від діяльності адвокатури як недержавного самоврядного інституту, а також громадських правозахисних об'єднань.

2. *Жорстка формальна визначеність прокурорського правозахисту,* зокрема порядку застосування правозахисних повноважень. Така формальна визначеність найбільше властива діяльності прокурора, врегульованої процесуальними кодексами. Законом про прокуратуру деталізовано порядок застосування цих повноважень, а тому прогалини, що виникають під час застосування його положень, заповнюються шляхом використання нормативних актів Генерального прокурора України.

Формальна визначеність прокурорських повноважень виявляються також у тому, що прокурори можуть діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, передбачені Конституцією й законами України.

3. *Комплексність і багатовекторність прокурорського правозахисту.* Комплексність правозахисної діяльності прокурора означає взаємопов'язане здійснення прокурорських повноважень у межах однієї з конституційних функцій прокуратури або вирішення правозахисних проблем у межах двох або більше функцій (наприклад, виявлення порушень закону під час нагляду за додержанням законів органами, які здійснюють досудове розслідування, та вжиття заходів щодо поновлення порушених прав у порядку судово-прокурорського представництва). Що ж стосується багатовекторності, то це означає можливість застосування заходів прокурорського впливу за різними напрямками проблем правозахисту в рамках однієї правової сфери. Так, у процесі здійснення судово-прокурорського представництва йдеться про обрання пріоритетних напрямів такої діяльності в межах країни або певного регіону тощо.

4. *Безперервність* – здійснення прокуратурою правозахисту на постійній основі з урахуванням надходження звернень громадян, інших відомостей про правопорушення, стану злочинності й інших факторів.

5. *Відсутність жорстких формальних вимог для громадян, які звертаються за захистом до прокуратури,* за винятком заборони в законодавчому порядку розгляду анонімних заяв; створення умов для звернення до прокуратури особисто у відведений для цього час.

6. *Систематичність,* яка передбачає здійснення правозахисних заходів не лише постійно й безперервно, а й із певною періодичністю, регулярністю у випадках, передбачених законом і вказівками Генерального прокурора України.

8. *Безоплатність* звернення до прокуратури за наданням юридичної допомоги, що забезпечує можливість звернення за захистом у випадках, що вимагають термінового реагування, особливо якщо це стосується осіб, які



представляють соціально незахищені верстви населення. Органи прокуратури, подаючи позови до судів про захист інтересів громадян, відповідно до внесених змін до законодавства, вже повинні сплачувати судовий збір на загальних підставах (Закон України «Про судовий збір»¹), проте для громадян захист їхніх прав і свобод прокуратурою залишається безоплатним.

Правозахисну діяльність здійснюють всі органи, що входять до прокурорської системи України. Проте їх компетенція в цих сферах істотно відрізняється залежно від рівня цих органів (Генеральна прокуратура України, регіональні прокуратури, місцеві прокуратури) та спеціалізації (військові прокуратури; Спеціалізована антикорупційна прокуратура).

Автономний, як і централізований, характер зі зрозумілих причин має також воєнна організація держави.

Організація правозахисної діяльності прокуратури враховує принцип єдності прокурорської системи, тобто головною ланкою, в якій відбувається узагальнення проведеної раніше правозахисної діяльності, виявляються нагальні проблеми, формулюються нові завдання та зміщуються акценти відповідно до стану законності, є Генеральна прокуратура України на чолі з Генеральним прокурором України. Проте регіональним прокуратурам також надано можливість визначати й інші, враховуючи особливості стану захисту прав громадян у конкретному регіоні, напрями правозахисної діяльності.

Важливим напрямом прокурорського правозахисту, який має інтегрований характер і стосується реалізації всіх конституційних функцій прокуратури, є розгляд прокуратурою звернень громадян: скарг на порушення суб'єктивних прав і заяв як повідомлень про правопорушення, що безпосередньо не стосуються заявників.

Водночас варто зауважити, що сьогодні відбулися значні зміни в здійс-

ненні прокуратурою правозахисту. Насамперед це пов'язано з позбавленням прокуратури функції нагляду за додержанням і застосуванням законів. Таке обмеження можна розглядати як закономірний процес реформування прокуратури, воно відповідає вимогам європейських структур до України, на тривале невиконання яких неодноразово зверталася увага особливо Ради Європи.

Іншим фактором обмеження прокуратурою стало внесення змін до Закону України «Про судовий збір», відповідно до яких прокуратура, звертаючись до суду в інтересах громадян, повинна сплачувати судовий збір на загальних підставах. З одного боку, такий законодавчий крок є логічним, оскільки ним урівнюється становище сторін у суді – позивача та відповідача. Але, з іншого боку, це вимагає не лише передбачення для прокуратури значних додаткових матеріальних витрат із Державного бюджету України, а і стабільного її фінансування. Зважаючи на досить складну економічну ситуацію в державі, на практиці може скластися ситуація, коли за потреби невідкладного звернення до суду в інтересах громадянина, але за умови затримання фактичного фінансування прокуратура не в змозі буде реалізувати свій правозахисний потенціал. Фактично така ситуація вже мала місце, оскільки вказані законодавчі зміни щодо сплати прокуратурою судового збору на загальних підставах були внесені у 2014 році, але ж такі витрати не були передбачені в Держбюджеті на поточний рік, унаслідок чого органи прокуратури декілька місяців узагалі були позбавлені можливості в межах реалізації представницької функції звертатися до суду з метою захисту прав і свобод громадян. На превеликий жаль, практичні працівники свідчать, що представницька діяльність прокуратури зараз дещо відійшла на другий план, а ефективність її суттєво знизилася.

¹ Про судовий збір : Закон України від 8 липня 2011 року № 3674-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2012. – № 14. – Ст. 87.



У цьому контексті також варто вельми критично поставитися до висловлювань, які лунають на сторінках періодики, щодо необхідності запровадження відшкодування працівниками прокуратури розміру сплаченого прокуратурою судового збору в разі відмови в задоволенні судом висунутих ними позовних вимог. Обґрунтовується така позиція тим, що це мало б забезпечити звернення до суду в інтересах громадян лише в разі глибокого переконання прокурора в обґрунтованості позовних вимог. Однак така новела навряд чи сприяла б забезпеченню належного рівня захисту прав найбільш уразливих категорій громадян, в інтересах яких прокуратура має право звертатися до суду. І проблема в цьому разі полягатиме в тому, що у випадках, коли в прокурора існуватимуть хоч найменші сумніви, він не звертатиметься до суду в інтересах громадян, побоюючись настання для себе негативних наслідків.

Отже, правозахисна діяльність прокуратури посідає важливе місце у функціонуванні держави та відіграє помітну роль у виконанні державної функції із захисту прав і свобод людини та громадянина. І хоча прокурорський правозахист, відповідно до останніх законодавчих положень, є дещо звуженим, тим не менше він повинен зберігатися, пристосовуватися до нових правових реалій, особливо в умовах євроінтеграції України.

Ключові слова: правозахисна діяльність прокуратури, захист прав і свобод громадян, правозахист, верховенство права, судово-представницька діяльність.

У статті аналізуються поняття правозахисної діяльності прокуратури та проблеми її реалізації відповідно до нового законодавства 2014 року. Підкреслюється, що правозахисна діяльність здійснюється прокуратурою під час реалізації не лише конституційних функцій, а й інших напрямів діяльності. Аналізу-

ються проблеми реалізації прокурорського правозахисту під час здійснення судового представництва.

В статтє анализируются понятие правозащитной деятельности прокуратуры и проблемы ее реализации в соответствии с новым законодательством 2014 года. Подчеркивается, что правозащитная деятельность осуществляется прокуратурой при реализации не только конституционных функций, но и других направленной деятельности. Анализируются проблемы реализации прокурорской правозащиты при осуществлении судебного представительства.

The Public Prosecutor's Office legal protection activity concept and problems of its implementation in accordance with the new legislation in 2014 are analyzed in the article. The author suggests that legal protection is carried out by the office of public prosecutor in the implementation of the constitutional functions and other activities. The problems of Public Prosecutor's Office legal protection activity on represent the interests of the individual in court are analyzed.

Література

1. Долежан В.В. Конституційні аспекти удосконалення прокурорської системи України / В.В. Долежан // Стратегічні пріоритети. – 2008. – № 2. – С. 117–123.
2. Бывальцева С.Г. Проблемы реализации правозащитной деятельности прокуратуры в гражданском процессе / С.Г. Бывальцева // Российский юридический журнал. – 2005. – № 3. – С. 110–113.
3. Простова В.М. Правозащитная деятельность прокурора в современном гражданском судопроизводстве / В.М. Простова // Современное право. – 2005. – № 1. – С. 16–18.
4. Щербакова Л.В. Реализация правозащитной функции прокуратуры в рамках гражданского процесса / Л.В. Щербакова // Политика и общество. – 2010. – № 8. – С. 70–76.
5. Яковлев Н.М. Значение решений Конституционного Суда РФ в реализации правозащитных функций прокурора в про-



изводстве / Н.М. Яковлев // Российский судья. – 2005. – № 5. – С. 30–34.

6. Яковлев Н.М. Обеспечение поддержания государственного обвинения в состязательном уголовном процессе как важнейшей функции в правозащитной деятельности органов прокуратуры / Н.М. Яковлев // Адвокатская практика. – 2006. – № 5. – С. 29–35.

7. Бойков А.Д. Третья власть в России. Очерки о правосудии, законности и судебной реформе 1990–1996 гг. / А.Д. Бойков. – М. : Изд-во НИИСЗ, 1997. – 264 с.

8. Юрчишин В.М. Функции прокурора на досудових стадіях кримінального процесу України / В.М. Юрчишин // Науковий вісник Чернівецького університету. – 2010. – Випуск 538 «Правознавство». – С. 96–98.

9. Котов А.К. Правозащитное предназначение органов прокуратуры на современном этапе / А.К. Котов // Материалы международной научно-практической конференции. Алматы, 23–24 ноября 2004 года. – Алматы : ДП «Эдельвейс», 2005. – 416 с.

10. Дьячков Д.А. Основная функция прокуратуры – правозащита / Д.А. Дьячков // Журнал научных публикаций аспирантов и докторантов. – 2008. – № 1. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.jurnal.org/articles/2008/uri2.html>.

11. Самойлова Т.Н. Проблемные аспекты правозащитной деятельности прокурора в уголовном судопроизводстве : автореф. дисс. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.09 / Т.Н. Самойлова ; Удмурт. гос. ун-т, Ом. акад. МВД РФ, Южно-Урал. гос. ун-т. – Ижевск, 2009. – 29 с.

12. Косюта М.В. Правозахисна функція прокуратури та її закріплення у майбутньому Законі України «Про прокуратуру» / М.В. Косюта // Вісник Національної академії прокуратури України. – 2011. – № 2. – С. 29–34.

13. Борецкий А. Совершенствование федерального законодательства о прокуратуре / А. Борецкий // Законность. – 1994. – № 10. – С. 32–37.

14. Бахтыбаев И.Ж. Особенности конституционно-правового статуса прокуратуры Республики Казахстан и место прокурора в гражданском судопроизводстве / И.Ж. Бахтыбаев // Материалы круглого стола «Проблемы обеспечения состязательности и равенства участников гражданского судопроизводства» (г. Астана, 18 сентября 2009 года) [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.zakon.kz/152421-vystuplenie-chlena-konstitucionnogo.html>.

15. Про судовий збір : Закон України від 8 липня 2011 року № 3674-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2012. – № 14. – Ст. 87.