

Советов от 11 мая 1925 г.) (с изменениями от 18 ноября 1926 г., 15 апреля 1927 г., 18 мая 1929 г.) (раздел I, глава I п. 8) [Электронный ресурс]. — Режим доступа : http://constitution.garant.ru/history/ussrsfsr/1925/red_1_925/5508614/chapter/1/#11100

22. Конституція (Основний Закон) Української Радянської Соціалістичної Республіки, історичний документ від 30 січня 1937 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/001_001

23. Конституція (Основний Закон) Української Радянської Соціалістичної Республіки, Закон від 20 квітня 1978 № 888-IX [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/888-09>

24. Женевська декларація «Прав дитини» Ліга Націй від 26 вересня 1924 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://www.unicef.org/vietnam/01-Declaration_of_Geneva_1924.pdf

25. Декларація прав дитини ООН; від 20.11.1959 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_384

26. Декларація про державний суверенітет України від 16.07.1990 № 55-XII [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/>

27. Конвенція о правах ребенка (принята Генеральной Ассамблеей ООН 20 ноября 1989 года) // Сборник международных стандартов и норм ООН в области правосудия в отношении несовершеннолетних. — М. : Юнисеф, 1998.

УДК 347.963(477):342.72/73

Е. Іскендеров,

асистент кафедри організації судових та правоохоронних органів
Національного університету «Одеська юридична академія»

ПРАВОЗАХИСНА ДІЯЛЬНІСТЬ ПРОКУРАТУРИ В УКРАЇНІ

Положення Загальної декларації прав людини, Міжнародного пакту про громадянські і політичні права, Конвенції про захист прав людини й основних свобод, відтворені в Конституції України, покладають на державу обов'язок створити таку систему органів, що буде здатна гарантувати дієвий захист прав і свобод людини і громадянина. Правову державу, якою проголошена Україна у статті 1 Основного Закону, неможливо уявити без повного визнання прав людини і становлення ефективної системи гарантій їх захисту. У зв'язку з цим однією з основних проблем будь-якої сучасної цивілізованої держави є вдосконалення системи захисту прав і свобод людини і громадянина, а також окремих її елементів.

На сьогодні в нашій країні створено цілу низку інституцій, діяльність яких

спрямована на захист прав і свобод громадян — суди, адвокатура, громадські правозахисні організації, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, Уповноважений Президента України з прав дитини тощо. У зв'язку з цим вірно відзначає А. Уриваєв, що «правозахисна система ... базується на принципі багатоканальності, численності засобів та способів забезпечення та захисту прав людини, серед яких зацікавлена особа може обрати той, який уявляється їй оптимальним з точки зору часу, витрат та процедурної складності» [1, 3031].

Безумовно, значне місце в системі захисту прав і свобод людини і громадянина займає судовий захист, проте державний захист прав громадян включає в себе функціонування і позасудового правозахисного механізму, в якому іс-

тотну роль відіграє прокуратура України, в діяльності якої на сучасному етапі все більше проявляється правозахисна спрямованість її діяльності.

Трансформування прокуратури з суто наглядового органу у правозахисний було підкреслено Генеральним прокурором України В. Пшонкою під час робочої зустрічі з Уповноваженою Верховної Ради України Н. Карпачовою, коли він відзначив: «...мова йде про перехід органів прокуратури від здійснення нагляду за додержанням і застосуванням законів до реалізації правозахисної функції» [2].

Задля подальшої фактичної реалізації такого підходу Генеральним прокурором України було видано наказ № 3 від 12 квітня 2011 року «Про організацію правозахисної діяльності органів прокуратури України» [3], наказ № 3/1 гн від 21 червня 2011 року «Про особливості правозахисної діяльності органів прокуратури щодо захисту прав і свобод дітей» [4], а також було дано вказівку № 13 від 31 січня 2011 року «Щодо ефективної реалізації правозахисної діяльності прокуратури у сфері земельних відносин» [5]. З метою більш ефективного здійснення такої діяльності в органах прокуратури розробляються відповідні методичні матеріали [6].

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 та багато інших. В той же час в науці та практиці на сьогодні не вироблено єдиного підходу до поняття правозахисної діяльності прокуратури.

Оскільки в літературі не вироблено єдиного підходу до змістовного наповнення поняття правозахисної діяльності прокуратури, це питання потребує ґрунтовного дослідження. Головна проблема полягає в тому, що значна частина науковців або взагалі не зупиняється на дослідженні питання щодо поняття правозахисної діяльності прокуратури, а інша — вкладають різне змістовне значення в досліджуване поняття.

Зокрема, М. Крутіков визначає нагляд прокуратури за дотриманням і прав і свобод людини і громадянина як наглядово-правозахисну діяльність [7, 34]. Проте автор таку діяльність, на наш погляд, безпідставно обмежує виключно здійсненням наглядових повноважень. Г. Серета ототожнює функцію загального нагляду з правозахисною функцією прокуратури [8]. У Методичних рекомендаціях щодо організації правозахисної діяльності 2011 року [6] також здійснення такої діяльності безпідставно зведено до нагляду за додержанням і застосуванням законів, передбаченого главою 1 розділу 3 Закону України «Про прокуратуру». Окремі автори, зокрема С. Бивальцева [9], В. Простова [10], Л. Щербакова [11] тощо, підкреслюючи актуальність та проблеми реалізації правозахисної діяльності прокуратури в цивільному судочинстві, не розкривають зміст цього поняття. Так само й Н. Яковлев [12; 13] досліджує проблеми підвищення ефективності правозахисної діяльності прокуратури при підтриманні державного обвинувачення, залишаючи поза увагою розкриття його змісту. Досить невизначеним є відношення О. Бойкова до цього поняття, який вказує і на існування правозахисної функції прокуратури, і на здійснення нею правозахисної діяльності [14, 200–227].

Дискусійною нам також видається позиція виділяти правозахист як самостійну функцію прокуратури [15, 97]. Досить спірною є висловлювана в літературі думка щодо виділення правозахисту в окрему самостійну функцію прокуратури [16], основну функцію [17] або виділення його в самостійний вид діяльності прокуратури [18, 10].

Узагальнюючи висловлені в літературі думки, погодимось з С. Кушкалієвою та Г. А. Мензюком, які відзначають, що поняття «правозахист» щодо прокуратури вживається в таких аспектах: 1) пріоритетний напрямок в роботі органів прокуратури; 2) як частина загальної наглядової функції; 3) як завдання органів прокуратури по кожній окремо узятій галузі нагляду [19, 61].

ючи на універсалізацію можливості оскарження незаконних діянь в судовому порядку, громадяни в багатьох випадках визнають за краще звертатися за захистом саме до прокуратури. Щороку прокуратура розглядає близько півмільйона таких звернень...» [24, 13]. У зв'язку з цим слід підтримати І. Бахтибаєва, що «суд і прокуратура — це два органи, що доповнюють правозахисну діяльність один одного» [25]. Схвалюючи думку цих авторів, слід зауважити, що органи прокуратури не в змозі захистити в повному обсязі права і свободи громадян без взаємодії із іншими органами правозахисту.

Унікальність правозахисної діяльності прокуратури обумовлена особливим статусом прокуратури в Україні, відсутністю її підпорядкованості будь-яким іншим органам, а також універсальністю наглядових та ненаглядових її функцій, здійснення яких дозволяє якнайширше захистити права і свободи людини і громадянина.

Особливістю діяльності прокуратури є те, що вона одночасно здійснює і правоохоронну, і правозахисну діяльність. Отже, зміст правоохоронної і правозахисної діяльності прокуратури, як і будь-якого державного органу, передбачає встановлення режиму законності як системного стану правової держави, як умови захисту прав і свобод людини і громадянина, що має бути кінцевим результатом названих видів діяльності прокуратури [23, 50]. У той же час слід погодитись і з думкою О. Храпенко, що під час захисту прав і свобод громадян, які потребують підвищеної уваги з боку держави (наприклад, неповнолітніх), прокуратура здійснює не лише правозахисну та правоохоронну, але й соціальну функцію держави [26, 22].

В процесі здійснення прокуратурою правозахисної діяльності фактично реалізується така важлива функція, яка притаманна будь-якій цивілізованій державі, — захист прав, свобод громадян, а отже і усі рішення, які приймаються з метою захисту прав і свобод громадян приймаються від імені держави (публічний характер діяльності прокуратури).

На відміну від інших суб'єктів, порядок здійснення правозахисної діяльності прокуратурою досить ретельно врегульований чинним законодавством України. Завдання правозахисної діяльності прокуратури у загальних рисах визначені у ст. 4 Закону України «Про прокуратуру», відповідно до якої «діяльність органів прокуратури спрямована на всемірне утвердження верховенства закону, зміцнення правопорядку і має своїм завданням захист від неправомірних посягань ... гарантованих Конституцією, іншими законами України та міжнародними правовими актами соціально-економічних, політичних, особистих прав і свобод людини і громадянина» (п. 2 ч. 1 ст. 4 Закону). Положення вказаної статті цілком відповідали ідеології 1991 року, коли приймався Закон про прокуратуру. Проте з того моменту пройшло вже понад двадцять років і в сучасних умовах діяльності всіх без винятку органів держави визначальне значення має принцип верховенства права, закріплений ч. 1 ст. 8 Конституції України. А отже, він має бути відображений і в тексті Закону про прокуратуру. До речі, спробу закріпити принцип верховенства права зроблено було в проекті Закону про прокуратуру № 2491, внесеному до Верховної Ради України народними депутатами В. Д. Швецем, Ю. В. Прокочуком та В. Л. Сівковичем 19 вересня 2008 року і який був включений до порядку денного 7 лютого 2012 року [27].

Таким чином, правозахисну діяльність прокуратури можна визначити як здійснювану на підставі принципу верховенства права діяльність із захисту прав, свобод і законних інтересів громадян України, осіб без громадянства, іноземних громадян при реалізації визначених Конституцією України та Законом України «Про прокуратуру» наглядових та ненаглядових функцій, а також інших напрямків діяльності (здійснення координації діяльності правоохоронних органів по боротьбі із злочинністю, міжнародне співробітництво, розгляд скарг і заяв тощо).

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

У статті аналізується поняття та зміст правозахисної діяльності прокуратури. Автором висловлюється думка, що правозахисна діяльність здійснюється прокуратурою не лише при реалізації конституційних функцій, але й інших напрямків діяльності.

В статье анализируется понятие и содержание правозащитной деятельности прокуратуры. Автором высказывается мнение, что правозащитная деятельность осуществляется прокуратурой не только при реализации конституционных функций, но и других направлений деятельности.

The Public Prosecutor's Office legal protection concept and content 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.

Література

1. Урываев А. В. Правозащитная деятельность прокуратуры в системе разделения властей // Право и политика. — 2008. — № 12. — С. 3027–3031.
2. Віктор Пшонка — Ніні Карпачовій: «Прокуратура готова постійно співпрацювати з Уповноваженим з прав людини»: Матеріали робочої зустрічі Генерального прокурора України В. Пшонки та Уповноваженого Верховної Ради України Н. Карпачової 9 грудня 2010 року [Електронний ресурс] // Офіційний сайт Уповноваженого Верховної Ради України. — Режим доступу : http://www.ombudsman.kiev.ua/pres/releases/rel_10_12_09.htm
3. Про організацію правозахисної діяльності органів прокуратури України : наказ Генерального прокурора України № 3 від 12 квіт. 2011 р. [Електронний ресурс] // Офіційний інтернет-портал Генеральної прокуратури України. — Режим доступу : <http://www.gp.gov.ua/ua/>

[file_downloader.html?_m=fslib&_t=fsfile&_c=download&file_id=165440](http://www.gp.gov.ua/ua/file_downloader.html?_m=fslib&_t=fsfile&_c=download&file_id=165440)

4. Про особливості правозахисної діяльності органів прокуратури щодо захисту прав і свобод дітей : наказ Генерального прокурора України № 3/1 гн від 21 черв. 2011 р. [Електронний ресурс] // Офіційний інтернет-портал Генеральної прокуратури України. — Режим доступу : http://www.gp.gov.ua/ua/file_downloader.html?_m=fslib&_t=fsfile&_c=download&file_id=167200

5. Щодо ефективної реалізації правозахисної діяльності прокуратури у сфері земельних відносин : вказівка Генерального прокурора України № 13 від 31 січ. 2011 р. [Електронний ресурс] // Офіційний інтернет-портал Генеральної прокуратури України. — Режим доступу : http://www.gp.gov.ua/ua/file_downloader.html?_m=fslib&_t=fsfile&_c=download&file_id=166655

6. Методичні рекомендації щодо організації правозахисної діяльності : схвалено на засіданні науково-методичної ради прокуратури Кіровоградської області (протокол № 1 від 13 січ. 2011 р.). — Кіровоград, 2011. — 29 с.

7. Крутиков М. Ю. Прокурорское реагирование как специфическая форма реализации правозащитной функции государства // Государственная власть и местное самоуправление. — 2009. — № 7. — С. 33–36.

8. Кім Ю. Ми не бачимо підстав для радикального реформування прокуратури: Інтерв'ю із заступником Генерального прокурора України Г. П. Середою // Закон і бізнес. — 2011. — 3–9 груд.

9. Бывальцева С. Г. Проблемы реализации правозащитной деятельности прокуратуры в гражданском процессе // Российский юридический журнал. — 2005. — № 3. — С. 110–113.

10. Простова В. М. Правозащитная деятельность прокурора в современном гражданском судопроизводстве // Современное право. — 2005. — № 1. — С. 16–18.

11. Щербакова Л. В. Реализация правозащитной функции прокуратуры в рамках гражданского процесса // Политика и общество. — 2010. — № 8. — С. 70–76.

12. Яковлев Н. М. Значение решений Конституционного Суда РФ в реализации правозащитных функций прокурора в производстве // Российский судья. — 2005. — № 5. — С. 30–34.

13. Яковлев Н. М. Обеспечение поддержания государственного обвинения в состязательном уголовном процессе как важнейшей функции в правозащитной деятельности органов прокуратуры // *Адвокатская практика*. — 2006. — № 5. — С. 29–35.
14. 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.
15. Юрчишин В. М. Функції прокурора на досудових стадіях кримінального процесу України // *Науковий вісник Чернівецького університету*. — 2010. — Вип. 538 : *Правознавство*. — С. 96–98.
16. Котов А. К. Правозащитное предназначение органов прокуратуры на современном этапе : материалы междунар. науч.-практ. конф. Алматы, 23–24 нояб. 2004 г. / А. К. Котов. — Алматы : ДП «Эдельвейс», 2005. — 416 с.
17. Дьячков Д. А. Основная функция прокуратуры — правозащита // *Журнал научных публикаций аспирантов и докторантов*. — 2008. — № 1.
18. Самойлова Т. Н. Проблемные аспекты правозащитной деятельности прокурора в уголовном судопроизводстве : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.09 / Т. Н. Самойлова ; Удмурт. гос. ун-т, Ом. акад. МВД РФ, Южно-Урал. гос. ун-т. — Ижевск, 2009. — 29 с.
19. Кушкалиева С. Х. Содержание и механизм реализации правозащитной функции органов прокуратуры / С. Х. Кушкалиева, Г. А. Мензюк // *Вестник Казахстано-Американского свободного университета*. — 2008. — № 3. — С. 54–62.
20. Косюта М. В. Правозахисна функція прокуратури та її закріплення у майбутньому Законі України «Про прокуратуру» // *Вісник Національної академії прокуратури України*. — 2011. — № 2. — С. 29–34.
21. Чайка Ю. Я. Развитие органов прокуратуры: выступление на заседании Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации [Электронный ресурс] // *Официальный сайт Генеральной прокуратуры Российской Федерации*. — Режим доступа : <http://www.genproc.gov.ru/genprokuror/document/>
22. Борецкий А. Совершенствование федерального законодательства о прокуратуре // *Законность*. — 1994. — № 10. — С. 32–37.
23. Росинский В. В. Конституционные основы правозащитной деятельности прокуратуры Российской Федерации / В. В. Росинский. — М. : Альфа-М, 2010. — 224 с.
24. Свида О. Г. Адміністративні суди в Україні: становлення та перспективи розвитку : монографія / О. Г. Свида, Л. І. Свида. — О. : Фенікс, 2011. — 208 с.
25. Бахтыбаев И. Ж. Особенности конституционно-правового статуса прокуратуры Республики Казахстан и место прокурора в гражданском судопроизводстве [Электронный ресурс] // *Материалы круглого стола «Проблемы обеспечения состязательности и равенства участников гражданского судопроизводства» (г. Астана, 18 сент. 2009 г.)*. — Режим доступа : <http://www.zakon.kz/152421-vystuplenie-chlena-konstitucionnogo.html>
26. Храпенко О. О. Удосконалення діяльності прокуратури із захисту прав і свобод неповнолітніх : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.10 / Олена Олегівна Храпенко. — О., 2012. — 229 с.
27. Про прокуратуру : проект Закону України, внесений до Верховної Ради України народними депутатами Швецем В. Д., Прокопчук Ю. В. та Сівковичем В. Л. 19.09.2008 № 2491 [Электронный ресурс] // *Офіційний веб-сайт Верховної Ради України*. — Режим доступа : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc34?id=&pf3511=32493&pf35401=127983