

**В. Андрусак,**

соискатель кафедры права Европейского Союза и сравнительного правоведения  
Национального университета «Одесская юридическая академия»

## **ПРАВООЩИТНАЯ ФУНКЦИЯ В КОНТЕКСТЕ РЕФОРМИРОВАНИЯ ПРОКУРАТУРЫ УКРАИНЫ**

Прокуратура Украины занимает особое место в государственном механизме, не принадлежа ни к одной из ветвей власти, и одновременно с этим играет важную роль в развитии правового, демократического и социального государства. Ее деятельность направлена на всемерное утверждение верховенства закона, укрепление правопорядка, защиту гарантированных Конституцией, другими законами Украины и международно-правовыми актами социально-экономических, политических и личных прав и свобод человека.

Процесс реформирования прокуратуры Украины носит комплексный и длительный характер. В последнее время в связи с требованиями, выдвинутыми Советом Европы, в частности Венецианской комиссией, актуализировались дискуссии об избрании эффективной модели прокурорской системы в Украине с целью приведения ее функций и роли в государственном механизме Украины к европейским стандартам.

Исследование процесса функционирования института прокуратуры как важного элемента правозащитной системы украинского общества получило всестороннее освещение в работах современных ученых: С. В. Бабенко, Л. Р. Грицаенко, Л. М. Давиденко, В. В. Долежана, П. М. Кариача, С. В. Кивалова, В. М. Косюты, В. Т. Маляренко, І. Є. Марочкина, В. В. Мойсика, С. Прилуцкого, Ю. Е. Полянского, В. В. Сухоноса, С. Г. Стеценко, Р. В. Шарова, М. Якимчука и др.

Цель работы заключается в том, чтобы на основании системного анализа изучить сущность и содержание правозащитной функции в контексте реформирования прокуратуры Украины как

основополагающего института современного украинского государства.

Исследование правового статуса института прокуратуры Украины невозможно вне контекста социально-политических условий ее функционирования, национальных традиций, особенностей правовой культуры народа. Учитывая важность поставленных перед прокуратурой задач, любое реформирование и любые изменения в организации, основах и порядке ее деятельности могут происходить лишь на серьезной научной почве.

Очерчивая функциональную специфику деятельности органов прокуратуры, можно вместе с тем решить следующие проблемы: четко определить содержание основных функций этого органа государственной власти, а также выяснить, обеспечивают ли эти функции защиту прав и интересов граждан и не противоречат ли они основополагающим принципам правового государства.

Для выявления сущности и содержания правозащитной функции прокуратуры как института современного украинского государства необходимо исходить из того, что данная функция выступает в качестве одной из центральных. Защитные правоотношения возникают как реакция государственных и общественных органов на противоправное поведение субъекта права. А формы и способы охраны и защиты зависят от полномочий каждого правоохранительного органа, в том числе и органов прокуратуры.

В современных условиях прослеживается тенденция к изменению правозащитной функции современного государства. Так, она наполняется новым содержанием, в результате появления новых прав и свобод, гарантированных

государством. Косвенным подтверждением этому служит динамика изменения подхода к пониманию содержания общепризнанных прав и свобод, юридически закрепленных в международных актах и нормах внутригосударственного права за последние десятилетия.

Необходимо обратить внимание на то, что ряд исследователей выделяют в основе общего надзора правозащитную функцию, в связи с тем что надзор за соблюдением законов представляет собой наиболее эффективную и последовательную форму контроля государства в сфере обеспечения законности, которая осуществляется постоянно и не требует особой процедуры. Утверждая верховенство закона, прокурорский надзор в пределах предоставленных полномочий выступает действенным и необходимым инструментом защиты прав и свобод человека и гражданина, общества и государства [3].

Правозащитная деятельность прокуратуры связана не только с правами, но и с обязанностями граждан, поскольку последние, осуществляя свои права, принимают на себя соответствующие обязанности, а также с ограничением прав и свобод граждан.

Наличие правозащитной функции у прокуратуры возникает как следствие распространения после Второй мировой войны по всему миру принципов гуманности и приоритетности стандартов прав человека. Деятельность прокуратуры в рамках правозащитной функции распределяется по следующим направлениям: правотворчество, правоприменение и правореализация.

Органы прокуратуры в пределах своей компетенции также защищают права и свободы граждан на началах их равенства перед законом, независимо от национального или социального происхождения, языка, образования, отношения к религии, политических убеждений, служебного или имущественного положения и других признаков. Принимаются меры к устранению нарушений закона, восстановлению нарушенных прав и привлечению в установленном законом порядке к ответственности лиц,

допустивших эти нарушения. Органы прокуратуры действуют гласно, информируют государственные органы власти и общественность о состоянии законности и мерах по ее укреплению [6].

Перед прокуратурой законодатель ставит общие цели и задачи, главными из которых являются верховенство права и закона, защита прав и свобод человека, укрепление законности. Эти задачи решаются с учетом специфических форм, способов и методов работы органов прокуратуры.

Осуществляя правозащитную деятельность, прокурор рассматривает и проверяет заявления, жалобы и иные сообщения о нарушении прав и свобод человека и гражданина, разъясняет пострадавшим порядок защиты их прав и свобод, принимает меры по предупреждению и пресечению нарушений прав и свобод человека и гражданина, привлечению к ответственности лиц, нарушивших закон, и возмещению причиненного ущерба. Надзирая за исполнением законов, прокурор опротестовывает противоречащие закону правовые акты, а также применяет иные меры прокурорского реагирования.

Одна из предусмотренных Законом Украины «О прокуратуре» мер реагирования прокурора — обращение в суд для защиты нарушенных прав и свобод человека и гражданина. Однако законодательная регламентация порядка и оснований таких обращений вызывает вполне обоснованное возражение у научной общественности и работников прокуратуры [4]. Проблема состоит в ограничении действующим законодательством круга субъектов, в защиту которых прокурор вправе обратиться в суд. По справедливому замечанию С. Г. Бывальцевой в этом случае, надзор может осуществляться лишь за соблюдением прав и свобод именно этих граждан, поскольку при отклонении (а то и просто игнорировании) органом или должностным лицом соответствующего акта реагирования прокурор лишен возможности обратиться в суд и восстановить нарушенное право в отношении иных граждан. Между тем

очевидно, что любое полномочие по реагированию, не подкрепленное реальными мерами ответственности за неисполнение законных требований прокурора или правом обращения в суд, не может быть достаточно эффективным [2].

Необходимо рассматривать правозащитную функцию современного государства не в узком смысле и сводить ее лишь к пресечению нарушения и восстановлению нарушенного права посредством адекватных мер, принимаемых от имени государства публичными субъектами. Понимание правозащитной функции современного государства предполагает широкий подход к ее трактовке. Правозащитная функция государства отражает сущностную характеристику государства, соответствует определенному этапу развития общества и государства, она постоянно трансформируется под влиянием внутренних и внешних факторов и наполняется новым содержанием. Правозащитная функция — это комплекс мер правового характера, направленных на всестороннюю защиту прав и свобод человека и гражданина, осуществляемую правозащитными структурами.

Деятельность прокуратуры в рамках правозащитной функции распределяется по трем направлениям: правотворчество, правоприменение и правореализация.

Правотворчество органов прокуратуры осуществляется путем подготовки законопроектов с их последующим внесением на рассмотрение субъектам законодательной власти; подготовки заключений на законопроекты, представленные органами государственной власти; подготовки заключений на проекты ведомственных нормативных правовых актов.

Правоприменение и правореализация осуществляются органами прокуратуры путем рассмотрения и проверки заявлений, жалоб и иных сообщений о нарушении прав и свобод человека и гражданина, разъяснения пострадавшим порядка защиты их прав и свобод, принятия мер по предупреждению и пресечению нарушений прав и свобод человека и граж-

данина, привлечения к ответственности лиц, нарушивших закон, и возмещения причиненного ущерба.

Суть правозащитной деятельности органов прокуратуры заключается в осуществлении специфической деятельности, направленной на изучение информации о нарушении законов, в получении и анализе различных материалов, статистических данных о работе объектов, которые могут содержать сведения, указывающие на необходимость в проведении проверок своими силами или с привлечением контролирующих органов, в оценке правовых актов с позиции их соответствия действующему законодательству, а также в применении мер прокурорского реагирования с целью устранения выявленных нарушений, отмены незаконных решений и привлечения виновных к установленной законодательством ответственности для защиты законных прав, свобод, интересов человека и гражданина.

Укрепление института прокуратуры является не только обязательством нашего государства, взятым при вступлении в Совет Европы, но и насущной необходимостью, вызванной закономерностями развития украинского общества. Без совершенствования статуса и функций прокуратуры, одновременно в контексте всесторонней реформы системы правоохранительных и правозащитных органов, невозможно становление и функционирование правового и демократического государства, а также создание гражданского общества.

В заключении Парламентской Ассамблеи Совета Европы № 190 от 26 сентября 1995 года о вступлении Украины в Совет Европы и Резолюции № 1244 (2001) о выполнении обязанностей и обязательств Украины отмечалось, что роль и функции Генеральной прокуратуры Украины должны быть изменены путем преобразования этого института в орган, который будет отвечать принципам и стандартам Совета Европы [1]. Несогласие Парламентской Ассамблеи Совета Европы вызывало и продолжает вызывать законодательное закрепление функции общего надзора,

поскольку считается, что это не соответствует провозглашенным принципам правового государства и верховенства права.

Мировой опыт свидетельствует о национальном своеобразии и неповторимости моделей института прокуратуры в различных правовых системах. Особенности моделей прокуратуры являются продуктом исторического развития конкретной страны и отражают особенности ее истории, экономики, политической системы, культурные и местные традиции, климатические и природные условия, стереотипы массового сознания населения, национальный менталитет народа. Поэтому при изучении и использовании зарубежного опыта необходимо в полной мере учитывать социально-экономические, политические и духовно-культурные аспекты, возможности и пределы заимствования моделей прокуратуры из других правовых систем современности.

Вот почему при заимствовании тех или иных достижений зарубежных моделей функционирования прокуратуры недопустимы дилетантизм, крайности, односторонний, поверхностный подход. Чтобы избежать этого, необходимо, прежде всего, знание истории формирования института прокуратуры в тех или иных странах, специфики его функционирования, его конкретики, наиболее общих тенденций его развития. Несмотря на то, что одной из современных тенденций является тенденция к сближению и единообразию в вопросах моделирования органов прокуратуры, необходимо учитывать особенности правовой традиции, достижения отечественной школы права, которая сформировалась на идеях классиков советской юриспруденции. Следует учитывать, что заимствование тех или иных достижений в области реформирования органов прокуратуры Украины из опыта более «передовых» стран не приведет к такому же результату, как это наблюдается в практике последних. Если речь идет о слепом заимствовании, то подобные нововведения будут отторгаться «народным духом».

Таким образом, прокуратура Украины является одним из основных государственных институтов, прямое назначение которого состоит в обеспечении законности, защиты прав и свобод граждан и публичных интересов. Соответственно, ее реформирование требует продуманных, согласованных государственных усилий с учетом национальных особенностей и международных обязательств Украины.

Роль прокуратуры за годы независимости Украины претерпела существенные изменения, которые были направлены на трансформацию отечественной модели прокуратуры, развитие ее правозащитного потенциала в сфере охраны прав и свобод человека и усиление позиций в системе обеспечения национальной безопасности. Вместе с тем конституционно-правовой статус и функции прокуратуры требуют дальнейшего совершенствования, учитывая социально-экономические, политические и правовые изменения в жизни страны. Реформирование прокуратуры должно быть комплексным, системным и научно обоснованным, базироваться на ценностях демократического общества, международных обязательствах Украины, учитывать особенности исторического развития страны и ее правовой системы [5].

Прокуратура является действенным компонентом в системе правозащиты, а суть правозащитной деятельности органов прокуратуры Украины заключается в осуществлении на всей ее территории специфической деятельности, направленной на изучение информации о нарушении законов, в получении и анализе различных материалов, статистических данных о работе объектов, которые могут содержать сведения, указывающие на необходимость в проведении проверок своими силами или с привлечением контролирующих органов, в оценке правовых актов с позиции их соответствия действующему законодательству, а также в применении мер прокурорского реагирования с целью устранения выявленных нарушений, отмены незаконных решений и привлечения виновных

к установленной законодательством ответственности [6] для защиты законных прав, свобод, интересов человека и гражданина.

Правозащитная функция, направленная на защиту прав и свобод человека и гражданина, является приоритетным направлением развития любого демократического государства, а выделение учеными и правовое закрепление правозащитной функции — главным вектором реформирования прокуратуры.

**Ключевые слова:** современное государство, институт прокуратуры, функции государства, правозащитная функция прокуратуры, права и свободы человека, реформирования прокуратуры Украины.

*У статті досліджено сутність і зміст правозахисної функції, спрямованої на захист прав і свобод людини і громадянина, що є пріоритетним напрямком функціонування прокуратури України як інституту сучасної Української держави.*

*В статье исследованы сущность и содержание правозащитной функции, направленной на защиту прав и свобод человека и гражданина, являющейся приоритетным направлением функционирования прокуратуры Украины как института современного Украинского государства.*

*The article investigates the nature and the content of human rights function which is directed to the protection of the rights and freedoms of individuals and citizens, which is a priority for the functioning of the public prosecution of Ukraine as an institute of the modern Ukrainian state.*

### Литература

1. ЄС критикує закон про прокуратуру як «невропейський» [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.radiosvoboda.org/content/article/24716199.html>.
2. Бывальцева С. Защита прав и свобод человека // Законность. — 2008. — № 9. — С. 20–22.
3. Выростайкин В. Как прокурору защитить человека, закон и интересы государства? // Законность. — 2007. — № 12. — С. 32–34.
4. Мельников Н. В. Прокурорская власть // Государство и право. — 2002. — № 2. — С. 24.
5. Долежан В. В. Конституційні аспекти удосконалення прокурорської системи України // Стратегічні пріоритети. — 2008. — № 2. — С. 119.
6. Шевчук А. Правозахисна діяльність органів прокуратури України [Електронний ресурс] / А. Шевчук. — Режим доступу : <http://www.zvyagel.com.ua/?p=5012>.