

УДК 347.963:342.9

О.М. Кальчук,  
здобувач ДНДІ МВС України

## ОСОБЛИВОСТІ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПРАВОЗАХИСНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ УКРАЇНИ

*У статті з'ясовано сутність правозахисної діяльності органів прокуратури з її наглядовими повноваженнями щодо фактичного усунення правопорушень та відновлення порушених прав і свобод громадян, усунення причин порушень закону і умов, які їх зумовлюють. Автором на основі аналізу чинного законодавства України та відповідних підзаконних нормативно-правових актів, узагальнення практики їх реалізації визначено особливості адміністративно-правового регулювання правозахисної діяльності органів прокуратури України.*

**Ключові слова:** правозахисна діяльність, органи прокуратури, адміністративно-правове регулювання.

*В статье выяснена сущность правозащитной деятельности органов прокуратуры с ее надзорными полномочиями относительно фактического устранения правонарушений и восстановления нарушенных прав и свобод граждан, устранения причин нарушений закона и условий, которые их предопределяют. Автором на основе анализа действующего законодательства Украины и соответствующих подзаконных нормативно-правовых актов, обобщения практики их реализации определены особенности административно-правового регулирования правозащитной деятельности органов прокуратуры Украины.*

**Ключевые слова:** правозащитная деятельность, органы прокуратуры, административно-правовое регулирование.

*The author on the basis of the analysis of the current legislation of Ukraine and its implementing regulations, as well as on the implementation of the identified particular administrative-legal regulation of human rights activities of the Prosecutor's office of Ukraine defines the features of administrative and legal regulation of human rights activities of the Prosecutors Office of Ukraine.*

**Keywords:** advocacy, prosecution, administrative and legal regulation.

Потреба в зміні законодавства, що регулює діяльність органів прокуратури, а також необхідність удосконалення її правового статусу та функцій і повноважень, з огляду на європейські стандарти, була усвідомлена ще з настанням незалежності України. Проте наявність численних суперечливих точок зору на роль і місце органів прокуратури в державному механізмі та й взагалі на розвиток цієї державної інституції не сприяла покращанню законотворчої роботи за цим напрямом. Проекти закону України "Про прокуратуру" в новій редакції неодноразово реєструвалися у Верховній Раді України, але так і не були прийняті. Як бачимо, наявні наразі виклики вимагають не лише від законотворців, а й від науковців нових підходів до обґрунтування місця прокуратури в суспільстві і державному механізмі, уточнення мети, завдань, функцій і повноважень органів прокуратури, удосконалення структури прокурорської системи, переорієнтації в цілому на правозахисну діяльність прокуратури.

Цій проблематиці присвячені роботи В.С. Бабкової, Л.М. Давиденка, В.В. Долежана, П.М. Каркача, І.М. Козьякова, Т.В. Корнякової, М.В. Косюти, В.І. Малуги, М.І. Мичка, О.М. Михайленка, М.В. Руденка, Г.П. Середи, В.В. Сухоноса, М.К. Якимчука та інших вчених. Проте, не зважаючи на вагомий внесок зазначених науковців у науково-теоретичну базу функціонування органів прокуратури, низка важливих питань й надалі залишаються не дослідженими та потребують свого вирішення, зокрема питання щодо вдосконалення адміністративно-правового статусу органів прокуратури у світлі тенденцій суспільного розвитку демократичних відносин у нашій державі та відповідно до європейських стандартів, розроблення концептуальних теоретико-методологічних засад побудови партнерських відносин між прокуратурою та населенням тощо.

Зважаючи на зазначене, мета статті полягає в тому, щоб на основі аналізу чинного законодавства України та відповідних підзаконних нормативно-правових актів, узагальнення практики їх реалізації визначити особливості адміністративно-правового регулювання правозахисної діяльності органів прокуратури України, сформулювати науково обґрунтовані пропозиції та рекомендації до нормативно-правових актів із зазначених питань.

Конституція України закріпила в статті 3 як одну з основ конституційного ладу принцип, відповідно до якого людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю [1]. Саме тому утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави, а отже, і органів прокуратури.

З огляду на це, слід виділити основні аспекти правозахисної діяльності органів прокуратури. Відповідно до п. 2 ст. 4 Закону України "Про прокуратуру" [2] діяльність органів прокуратури спрямована на всемірне утвердження верховенства закону, зміцнення правопорядку і має своїм завданням захист від неправомірних посягань гарантованих Конституцією України, іншими законами України та міжнародними правовими актами соціально-економічних, політичних, особистих прав і свобод людини та громадянина.

Поряд з цим, варто зазначити, що правозахист є одним із принципів організації та діяльності органів прокуратури. Так, згідно з п. 3 ч. 1 ст. 7 зазначеного закону органи прокуратури захищають у межах своєї компетенції права і свободи громадян на засадах їх рівності перед законом, незалежно від національного і соціального походження, мови, освіти, ставлення до релігії, політичних переконань, службового чи майнового стану та інших ознак.

Водночас органи прокуратури в межах реалізації всіх своїх функцій здійснюють правозахисну діяльність з урахуванням характеру правопорушень і змісту повноважень. Зокрема, здійснюючи нагляд за додержанням законів при розслідуванні злочинів, прокурор відповідно до ст. 29 Закону України "Про прокуратуру" вживає заходів щодо захисту прав як потерпілих від злочину, так і охорони прав та законних інтересів громадян, які перебувають під слідством [3, с. 6–7].

Крім того, правозахисна діяльність органів прокуратури як самостійна наглядова функція, передбачена у п. 5 ст. 121 Конституції України, а також у п. 2 ч. 2 ст. 19 Закону України "Про прокуратуру", де зазначається, що предметом нагляду за додержанням і застосуванням законів (п. 9 Перехідних положень Конституції України) є 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.

Функції, на відміну від повноважень, є більш сталими елементами правового статусу прокуратури, тим більше, якщо їх перелік визначено в Основному Законі.

У свою чергу, повноваження можуть встановлюватися і переглядатися, зокрема в Законі України “Про прокуратуру”.

Покладення на органи прокуратури захисту як прав і свобод людини і громадянина, так і інтересів суспільства та держави, які охороняються законом, не містить у собі суперечностей, оскільки інтереси держави та інтереси громадян органічно поєднуються. Охороняючи права і свободи громадян, прокурори одночасно захищають і суспільні інтереси, і, навпаки, без забезпечення державних і суспільних інтересів неможливо забезпечити права і свободи громадян. У такій єдності покладених на органи прокуратури обов’язків, як уявляється, і полягає зміст їх правозахисної функції.

Варто наголосити, що традиційно в юридичній науці розрізняються поняття “захист” і “охорона” прав, свобод і законних інтересів особи – права, свободи та інтереси охороняються постійно, а захищаються лише тоді, коли порушуються [4, с. 125]. Термін “правозахисна функція органів прокуратури” має узагальнюючий характер, оскільки його зміст полягає в тому, що прокурори, захищаючи права окремих громадян за їх скаргами, вживають заходи з усунення порушень закону та використовують при цьому повноваження загальнонаглядового характеру. Поряд з цим, органи прокуратури охороняють права громадян, запобігають їх порушенню та вживають заходів, які сприяють зміцненню правових гарантій захисту прав, свобод і законних інтересів громадян.

З цього приводу слушною є думка А.В. Чурилова, який стверджує, що заходи, які вживаються прокурорами щодо захисту громадян, повинні мати компенсаційний характер і доповнювати наявні засоби правового захисту. Дійсно, не перебираючи на себе роль судів під час розгляду конкретних цивільних спорів, що вимагає опитування свідків, дослідження інших доказів у судовому засіданні, прокурори повинні реагувати на явні формальні порушення законів [5, с. 35].

Правозахисна діяльність органів прокуратури має основним своїм завданням захист від неправомірних посягань, гарантованих Конституцією України та законами прав і свобод людини і громадянина, державних та суспільних інтересів, організовується та здійснюється шляхом нагляду за додержанням і застосуванням законів Кабінетом Міністрів України, міністерствами та відомствами, іншими центральними та місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами і організаціями, незалежно від форм власності, підпорядкованості та приналежності, посадовими особами та громадянами.

Однак, як наголошується в пункті 2.1. Наказу Генерального прокурора України від 12 квітня 2011 року № 3 гн “Про організацію правозахисної діяльності органів прокуратури України” [6], органи прокуратури не повинні допускати підміни органів державного управління та контролю, не повинні дублювати їх функції, не мають відображати роботу органів державного контролю як результати правозахисної діяльності.

У зазначеному відомчому нормативно-правовому акті відображений механізм здійснення правозахисної діяльності, а саме: вивчення правових актів, виданих органами влади та самоврядування усіх рівнів, а також підприємствами, установами та організаціями незалежно від форм власності, належності та підпорядкованості, на предмет їх відповідності закону; проведення перевірок за зверненнями та повідомленнями громадян, юридичних осіб, депутатів та засобів масової інформації про порушення законів; планові та позапланові прокурорські перевірки; внесення документів прокурорського реагування на незаконні акти, незаконні

дії чи бездіяльність; участь у судовому розгляді документів прокурорського реагування або в їх розгляді колегіальним органом.

Загалом правозахисну діяльність органів прокуратури варто оцінювати, виходячи зі стану законності, своєчасності та повноти реагування на порушення закону, фактичного поновлення прав і свобод громадян та інтересів держави, реального відшкодування коштів та притягнення винних осіб до відповідальності, передусім посадових осіб органів державної влади та контролю.

Сутність правозахисної діяльності органів прокуратури України полягає в здійсненні ними від імені держави на всій її території специфічної діяльності, спрямованої на вивчення інформації про порушення законів, в отриманні та аналізі різноманітних матеріалів, статичних даних про роботу об'єктів, які можуть містити відомості, що вказують на необхідність проведення перевірок своїми силами або із залученням контролюючих органів, в оцінці правових актів з позиції відповідності їх чинному законодавству, а також у застосуванні заходів прокурорського реагування з метою усунення виявлених порушень, скасування незаконних рішень та притягнення винних до встановленої законодавством відповідальності.

Повноваження, які закріплені в Конституції і Законі України "Про прокуратуру", надають прокурорам можливість здійснювати таку правозахисну діяльність, а саме: розглядати адресовані їм заяви, скарги, інші повідомлення про порушення прав та свобод людини і громадянина; проводити за ними перевірки для встановлення фактів правопорушень; упереджати і припиняти за допомогою спеціальних заходів впливу випадки порушення прав і свобод, розглядати питання про застосування до винних заходів правової відповідальності.

Водночас у випадках, коли органи прокуратури вважають, що порушення прав та свобод людини і громадянина мають характер злочину, за наявності достатніх підстав мають право порушувати кримінальну справу і вживати заходів для того, щоб особи, які його скоїли, були піддані кримінальному переслідуванню відповідно до закону. У свою чергу, якщо порушення прав та свобод людини і громадянина має характер адміністративного правопорушення, то прокурор може порушити відповідне провадження або негайно передає повідомлення про правопорушення і матеріали перевірки до органів чи посадових осіб, які уповноважені розглядати справи про адміністративні правопорушення. У випадках порушення прав і свобод, що захищаються в порядку цивільного судочинства, коли постраждалий за станом здоров'я, віком чи з інших причин не може особисто відстоювати в суді свої права і свободи, коли порушені права і свободи значної кількості громадян, або через інші обставини порушення набули особливого суспільного значення, прокурор пред'являє і підтримує в загальному, господарському чи адміністративному суді позов в інтересах громадян.

Характерним для цієї сфери нагляду є повноваження, яке полягає в роз'ясненні потерпілим порядку захисту їх прав і свобод. Потреба в цьому виникає в основному тоді, коли вимагається, по-перше, особисте звернення потерпілого за захистом своїх прав до компетентного органу і, по-друге, коли інші варіанти поновлення порушених прав можуть призвести до більш тривалих строків прийняття рішення із цього питання. Насамперед, прокурор повинен вказати конкретний орган, правомочний поновити порушені права і свободи, до якого може звернутися потерпілий, і форму звернення. Водночас зберігаються й альтернативні способи захисту порушених прав, про що також повідомляється заявникові. Крім того, прокурор може роз'яснити зміст закону, згідно з яким повинен вирішуватися спір про поновлення порушеного права. Прокурор не

повинен при цьому підміняти структури, які зобов'язані надавати юридичну допомогу населенню.

Закон зобов'язує прокурора не тільки розглядати звернення і проводити перевірку скарг, заяв та інших повідомлень про порушення прав і свобод, але й проводити активну роботу щодо запобігання їм та притягнення до відповідальності осіб, які порушили закон, відшкодування завданої їм шкоди. Відповідні заходи вживаються як за результатами розгляду конкретних повідомлень, так і за матеріалами узагальнення наглядової практики. У тих випадках, коли порушення прав і свобод людини і громадянина набуває найбільш небезпечних, злочинних форм, повинні застосовуватися заходи кримінально-правового впливу.

Роль прокуратури у справі правозахисту є особливо відчутною, коли йдеться про усунення масових порушень прав і свобод у ситуаціях, так би мовити, неперсоніфікованого суспільного інтересу. Мова йде про захист прав, свобод та інтересів невизначеного кола осіб, тобто кількісно і персонально визначити таких осіб неможливо, при цьому ймовірно, що воно є широким, та усі ці особи наділені загальним (єдиним), однотипним, але неперсоніфікованим інтересом і права, свободи та інтереси зазначеного кола осіб мають бути захищені одним способом.

Останнім часом у наукових і практичних колах популярною була теза, що функція прокуратури по здійсненню нагляду за додержанням і застосуванням законів трансформувалася в правозахисну [7, 8]. Однак, як наголошує Р.М. Шестопалов, не варто бути такими категоричними в тому, що прокурорський нагляд повністю трансформувався у правозахисну діяльність, а необхідно реформувати наглядову функцію прокуратури в напрямі правозахисної діяльності, а також оптимізувати межі її здійснення та повноваження прокурорів. З огляду на наведене вище, визначену в п. 9 перехідних положень Конституції України функцію нагляду за додержанням і застосуванням законів варто трансформувати у своєрідну форму досудового врегулювання конфлікту учасника (суб'єкта) суспільних відносин із законом задля захисту прав і свобод громадян, суспільних та державних інтересів відповідно до компетенції та повноважень прокурора саме поза сферою кримінального судочинства та судового вирішення спору про право [9, с. 361].

Отже, з метою більш ефективного виконання органами прокуратури правозахисної діяльності слід залишити за ними право проводити досудові перевірки для опрацювання і закріплення доказів, їх подальшого представлення суду та досудового врегулювання конфлікту із законом у випадках, визначених законодавством.

Важливим напрямом правозахисної діяльності органів прокуратури є робота із зверненнями громадян. Варто сказати, що прокурор може приймати до розгляду будь-які скарги, які містять відомості про порушення закону, у тому числі і звернення з питань, підвідомчих суду, з метою захисту суспільного інтересу або прав найменш соціально захищених осіб. Прокурор зобов'язаний прийняти за зверненням одне з таких рішень: вирішити скаргу по суті у встановлені законом строки; направити звернення для перевірки, вирішення по суті до відповідного органу; роз'яснити потерпілому (за умови, що поставлені питання непідвідомчі прокуратурі) порядок захисту його прав і свобод, наприклад, шляхом звернення до вищестоящого органу або до вищестоящої посадової особи, якщо вимагається безпосереднє звернення заявника і ніщо не заважає йому зробити це самостійно [10, с. 56].

З метою забезпечення повноти і вичерпності прокурорського реагування воно може мати комплексний характер з використання різних взаємопов'язаних



повноважень. Так, залежно від характеру правопорушень первинне або одноразове прокурорське реагування може мати вичерпний характер, якщо воно призвело до фактичного усунення порушень [4, с. 137]. В інших випадках позитивні результати досягаються шляхом комплексних та послідовних зусиль прокурора, які потрібні для подолання протидії порушників закону його законним вимогам, а також усунення причин порушень та умов, що їм сприяли.

Отже, на сьогодні прокуратура одночасно здійснює нагляд за додержанням і застосуванням законів та за додержанням прав та свобод людини і громадянина, додержанням законів з цих питань органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами. Обидві ці функції значною мірою збігаються як за предметом, так і за характером повноважень, хоча при цьому перша з них за своїм обсягом значно ширша, а друга може фактично розглядатися як її частина. За прокуратурою необхідно зберегти право в майбутньому використовувати позасудову процедуру захисту конституційних прав громадян у разі порушення закону, що впливає із положень ст. 2 Міжнародного пакту про громадянські та політичні права, оскільки міжнародними стандартами всіляко заохочується створення в державі альтернативних органів захисту прав та свобод людини і громадянина, надається можливість громадянам на власний розсуд обирати відповідний орган, здатний забезпечити їх реалізацію. Однак з метою реформування системи органів прокуратури відповідно до стандартів Ради Європи необхідно не лише перетворити її на орган системи правосуддя України, здійснити децентралізацію, демілітаризацію прокурорів, а й зменшити вплив на прокуратуру з боку політичних органів державної влади, наблизити статус прокурорів до статусу суддів в питаннях їх добору, просування по службі, дисциплінарної відповідальності та звільнення.

### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Про прокуратуру : Закон України від 5 листопада 1991 року № 1789-XII // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1991. – № 53. – Ст. 793.
3. Трагнюк Р.Р. Прокурорський нагляд за додержанням законів, що забезпечують права обвинуваченого : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.10 / Р.Р. Трагнюк. – Х., 2003. – 19 с.
4. Сухонос В.В. Прокуратура в механізмі української держави: проблеми теорії та практики : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.10 / В.В. Сухонос ; Одеська національна юридична академія. – О., 2009. – 462 с.
5. Чурилов А.В. Защита прав и свобод человека и гражданина средствами прокурорского надзора : учеб. пособ. / А.В. Чурилов. – М. : ИПК РК Генер. прокуратуры РФ, 1999. – 90 с.
6. Про організацію правозахисної діяльності органів прокуратури України : Наказ Генерального прокурора України від 12 квітня 2011 року № 3 гн.
7. Попов Г. Суть правозахисної діяльності органів прокуратури за межами кримінального судочинства / Г. Попов // Вісник прокуратури. – 2011. – № 11. – С. 41–48.
8. Корнаш І. Трансформація функції прокурорського нагляду за додержанням і застосуванням законів у функцію захисту прав і свобод громадян та інтересів держави / І. Корнаш // Вісник прокуратури. – 2011. – № 4. – С. 53–60.
9. Шестопалов Р.М. Перспективи оптимізації функціональної діяльності прокуратури України поза межами кримінального судочинства / Р.М. Шестопалов // Порівняльно-аналітичне право. – 2013. – № 2. – С. 360–365 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http : // www.pap.in.ua/2\\_2013/Shestopalov.pdf](http://www.pap.in.ua/2_2013/Shestopalov.pdf).
10. Долежан В.В. Актуальні проблеми роботи зі зверненнями громадян в органах прокуратури / В.В. Долежан // Вісник Академії прокуратури України. – 2006. – № 2. – С. 53–58.

Отримано 29.08.2014