

УДК 347.97/.99(477)

**В.В. СТЕЦЕНКО**, Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого

## ІДЕЙНА ОСНОВА ФУНКЦІОНУВАННЯ ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ УКРАЇНИ

*Ключові слова:* ідейна основа, функціонування, захист, охорона, права, свободи, законні інтереси, прокуратура, правова основа

Діяльність прокуратури виходить з ідеї, що людина, її честь та гідність, життя і здоров'я є найвищими соціальними цінностями. Саме через призму цих фундаментальних цінностей потрібно розглядати трансформацію функцій прокуратури України, що триває на часі.

Більшість попередніх робіт у царині забезпечення прав і свобод людини та громадянина прокуратурою були направлені саме у межах функції загального нагляду, який уже не є шанований в українському суспільстві, тому дослідження питання захисту, охорони, відновлення прав і свобод людини і громадянина у межах інших функцій прокуратури, та визначення їх ідейного підґрунтя, закріпленого в різноманітних правових документах є досить актуальним.

Проблематика охорони, захисту та поновлення прав людини органами прокуратури знайшла змістовне висвітлення у багатьох дослідженнях вітчизняних правознавців, а саме у працях В. Білоуса, В.М. Кравчука, В.В. Карпунцова, М.В. Руденка, А.В. Лапкіна, В. Ключкова, В.С. Зеленецького, В.Т. Маляренка, О.Р. Михайленка, П.М. Каркача, І.М. Козьякова, Я.О. Ковальнової, Г.С. Рибалко та ін. Метою даної статті є розкриття ідейної основи функціонування органів прокуратури на сучасному етапі державотворення України.

Повага до прав людини, захист її прав і свобод – відносно новий напрямок у функціонуванні держави, а забезпечення загальнолюдських прав індивіда – це на сьогодні ва-

гома ознака загальнодемократичних тенденцій розвитку України. У задекларованій подальшій моделі розвитку нашого суспільства головним пріоритетом постає людина, з усім різноманіттям своїх потреб і інтересів, рівень задоволення яких фіксується рівнем якості життя. Державні стандарти та норми якості життя, що є фактичним показником ставлення держави до своїх громадян, демонструють ступінь розвиненості демократичних засад та інституцій суспільства, до яких належать і органи прокуратури, а також виступають сьогодні індикаторами здатності держави проведення комплексних реформаційних перетворень, що ґрунтуються на ідеї служіння людям та неодмінно позначаються на стані захисту їх прав. Пряма вказівка на це міститься у ч.2 ст.3 Конституції України, відповідно до якої «права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави», а «утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави». Науковці зазначають, що: «місію та функції свого служіння суспільним інтересам людини держава реалізує через певну підконтрольну та відповідальну інституційну структуру, зокрема через органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадових осіб. Доктрина людиноцентризму, в якій «служіння» суспільним інтересам, а точніше суспільна діяльність як місія держави, є основним ідеологічним чинником, що спрямовує розвиток демократичних засад публічної влади, насамперед державної влади і державного управління» [1, с.300]. Держава гарантує захист прав, свобод, законних інтересів людини за допомогою державних органів, у тому числі і органів прокуратури, так як функції прокуратури є похідними від функцій держави – функції охорони прав і свобод людини і громадянина; функції забезпечення режиму законності і правопорядку та ін. Конституційне закріплення функцій прокуратури визначає правові рамки її діяльності, що спрямовується на побудову відносин довіри між прокуратурою і населенням, зобов'я-

занням органів прокуратури у своїй діяльності правам людини й основоположним свободам. Наявність у прокуратури владних повноважень сприяє забезпеченню ефективності правозахисної діяльності, швидкому реагуванню при усуненні правопорушень та їх наслідків, а у кінцевому результаті притягнення правопорушників до відповідальності.

У процесі захисту прокуратурою прав і свобод людини і громадянина необхідно з'ясувати ті права і свободи, які підпадають під обсяг повноважень прокуратури. Юридична наука поділяє ці права на три групи – до першої групи належать особисті права і свободи, такі як право на життя, право на свободу і особисту недоторканість та інші, до другої належать політичні права і свободи, які забезпечують участь громадян у політичному житті суспільства – право на свободу думки і слова, свободу совісті, виборчі права та інші; соціально-економічні права і свободи громадян складають третю групу прав, а саме право приватної власності, право на вільне використання своїх здібностей і майна для підприємницької та іншої, незабороненої законом економічної діяльності та інші [2].

Захист прокуратурою прав і свобод людини і громадянина відбувається здебільшого під час нагляду за додержанням законів органами, що провадять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство, та полягають у: збалансованості суспільних інтересів та інтересів окремих громадян; у визначенні певних меж втручання посадових осіб у сферу приватних інтересів особи; у наявності особливостей у правовому положенні різних учасників кримінального процесу що потребує різного ступеню охорони і захисту [3, с.10–11]. Охорона прав і свобод людини спрямована на попередження та недопущення порушень прав і свобод кожного учасника кримінального провадження. Захист прав здійснюється при порушенні прав, погрозі порушення або при перешкоді їх здійснення [3, с.27].

О.Л. Соколенко наголошує, що і функції підтримання державного обвинувачення у

суді, і представництво інтересів громадян або держави у суді має також правозахисну спрямованість на сприяння всебічному, повному та об'єктивному розгляді справ і постановленні законних судових рішень [4, с.334–335]. Продовжуючи її думку, В.М. Кравчук зазначає, що: «...ідея захисту, охорони від будь-яких посягань прав і свобод громадян присутня в діяльності прокуратури завжди, оскільки правоохоронна і правозахисна діяльність прокуратури тісно пов'язані й у підсумку підпорядковуються одній меті – забезпеченню правової захищеності особи» [5, с.180–191].

Аналізуючи роль правозахисної діяльності прокуратури до зняття загального нагляду, М.В. Руденко наголошував на існуванні у нашій державі різних форм контролю з боку власних структур за додержанням законів, та близько ста галузевих інспекцій, та підкреслював, що все ж таки роль прокуратури у системі соціального контролю є унікальною і не перетинається з діяльністю інших органів [6]. Правозахисна діяльність прокуратури також полягає і у наданні правової допомоги кожній людині і громадянину, а також юридичним особам, іноземцям, особам без громадянства в питаннях що стосуються охорони права, зловживання правом, захисту особи від обвинувачення та державного гарантування охорони прав громадян.

Ідея служіння людям чітко простежується у правових основах діяльності прокуратури України, до них належать: Конституція України, міжнародно-правові договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, Закон України «Про прокуратуру», процесуальне законодавство, підзаконні акти, відомчі акти Генерального прокурора України, міжнародно-правові стандарти діяльності прокуратури та ін. Головним дороговказом у функціонуванні прокуратури щодо захисту прав і свобод людини і громадянина звичайно ж є Конституція України, відповідно до якої «людина, її життя, здоров'я, честь і гідність, недоторканість і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Права і

свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави (ст.3 Конституції України). Також, у статті 121 Конституції України визначені функції, які покладуються на органи прокуратури, а саме: 1) підтримання державного обвинувачення в суді; 2) представництво інтересів громадянина або держави в суді у випадках, визначених законом; 3) нагляд за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство; 4) нагляд за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян; 5) нагляд за додержанням прав і свобод людини і громадянина, додержанням законів з цих питань органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами. Ця функція була закріплена завдяки змінам, внесеним до Конституції України за № 742–VII від 21.02.2014 р. Знаний дослідник у царині функцій прокуратури П.М. Каркач вважає це не випадковим – «...оскільки прокуратура в силу свого статусу не входить до жодної гілки влади і об'єктивно підходить до виконання даної функції. Тільки при додержанні прав і свобод кожної людини, кожного громадянина можливо забезпечити додержання законних інтересів суспільства і держави» [7, с.181–182].

Що ж до міжнародно-правових договорів, то статтею 9 Конституції України закріплено, що чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України. Прокуратура ж керується нормами договорів (поділяються на: багатосторонні, двосторонні та відомчі договори та угоди), які безпосередньо регламентують діяльність прокуратури, визначають її роль і місце у міжнародних відносинах, або стосуються сфери правовідносин, які висту-

пають предметом прокурорської діяльності [8, с.20].

Дуже важливим є те, що сьогодні у світі приділяється значна увага співробітництву держав у сфері поваги та дотримання прав людини. Основним завданням у цьому є створення міжнародно-правових основ захисту прав людини і забезпечення відповідних гарантій їх дотримання. Це зумовило світову спільноту в умовах глобалізації висловити рішучість у захисті людини та її прав, що мало свій прояв (своє закріплення) у багатьох міжнародних документах, як загального так і спеціального характеру.

Міжнародно-правові акти загального характеру встановлюють стандарти забезпечення прав і свобод людини у діяльності прокуратури. Не дивлячись на те, що положення цих актів не містять поняття прокуратур, вони виступають основою міжнародно-правових стандартів захисту прав людини, мають першочергове значення для прокуратури як головного правозахисного органу держави [9, с.8].

Одним із таких документів загального характеру є Статут ООН 1945 р., головною метою якого є «міжнародне співробітництво в розв'язанні міжнародних проблем економічного, соціального, культурного та гуманітарного характеру і в сприянні та розвитку поваги до прав людини і основних свобод» (ст.1 Статуту) [10]. Ще тоді Україна як одна з держав – засновниць ООН відповідно до ст. 55 Статуту ООН узяла на себе ці зобов'язання (22.08.1945 р. – Указ Президії Верховної Ради УРСР про ратифікацію статуту ООН). Для забезпечення проголошеної у Статуті ООН 1945 року мети Генеральна Асамблея ООН прийняла 10.12.1948 р. Загальну декларацію прав людини, в якій уперше в історії було встановлено перелік основних прав і свобод людини, що підлягають дотриманню в усьому світі, а також було погоджено юридичний зміст цих прав і свобод та визначено легальні випадки допустимих їх обмежень [11]. Загальна декларація була прийнята у формі резолюції Генеральної Асамблеї ООН і тому мала

на той час рекомендаційний характер. На її основі ООН підготувала і в 1966 р. відкрила для підписання та ратифікації Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права та Міжнародний пакт про громадянські і політичні права які було ратифіковано Україною в 1973 р. [12, 13].

Загальне визнання міжнародних стандартів обумовлювало зобов'язання всіх держав світу погодитись на міжнародний контроль за дотриманням вказаних стандартів у національній правовій системі. Крім того, відповідно до Міжнародного пакту про громадянські і політичні права та Факультативного протоколу до нього 1966 р., Міжнародного пакту про економічні, соціальні і культурні права 1966 р., Конвенції ООН проти катувань та інших жорстоких, нелюдських або таких, що принижують гідність, видів поводження і покарання 1984 року [14]. Україна, ратифікувавши їх, взяла на себе зобов'язання надавати конвенційним органам доповіді про дотримання прав і свобод, передбачених цими конвенціями, і виконувати зауваження цих органів, а також брати участь у інших формах міжнародного контролю.

Правовою базою європейської системи захисту прав людини загального характеру є Конвенція про захист прав і основних свобод людини від 1950 року (з численними протоколами які її доповнюють), яку Україна ратифікувала 17.07.1997 р. [15]. Крім того, приєднавшись до Конвенції про захист прав і основних свобод людини 1950 р., Україна взяла на себе зобов'язання щодо імплементації цього документа в національне законодавство. Особливістю цієї Конвенції є встановлення механізму міжнародного контролю, найважливішим елементом якого є діяльність Європейського суду з прав людини, який розглядає заяви будь-яких осіб, неурядових організацій або груп осіб про порушення положень конвенції або Протоколів до неї.

Необхідно зауважити, що Україна, як і будь-яка інша демократична держава, дбає про інтереси та захист прав дитини. Державні

органи, у тому числі й органи прокуратури у своїй діяльності використовують міжнародно-правові акти у цій царині. Наприклад, важливим документом є Конвенція про права дитини, прийнята Генеральною Асамблеєю ООН 20.11.1989 року, та ратифікована Верховною Радою України 27.02.1991 року, основні положення якої знайшли відображення у Законі України «Про охорону дитинства» від 07.03.2001 року [16, 17].

Важливим міжнародно-правовим актом загальноновизнаного спрямування у функціонуванні прокуратури є Європейська конвенція про запобігання катуванням чи нелюдському або такому, що принижує гідність, поводженню чи покаранню, прийнята у 1987 р., яку Україна ратифікувала 24.01.1997 р. [18]. Відповідно до цієї конвенції діє Європейський комітет про запобігання тортурам та нелюдському або такому, що принижує гідність, поводженню чи покаранню, який уповноважений здійснювати міжнародний контроль у особливих формах. У ньому працюють представники всіх держав-учасниць, у тому числі й України.

Для будь-якого державного інституту одним із чільних питань є визначення його завдань, через які найбільш повно і чітко розкривається його функціональне призначення. Прокуратура України не є винятком, вона також має власні спеціальні завдання, що відображають її місце та роль у механізмі держави. У ст.1 Закону України «Про прокуратуру» вказується, що прокуратура України становить єдину систему, яка в порядку, передбаченому законом, здійснює встановлені Конституцією України функції з метою захисту прав і свобод людини, загальних інтересів суспільства та держави.

Ідея служіння людям відображена в засадах організації та діяльності органів прокуратури України (стаття 3 Закону України «Про прокуратуру»), що являють собою основоположні вимоги щодо призначення прокуратури у державі і суспільстві, а також закріплюють завдання і повноваження прокурорів, зміст і



характер прокурорської діяльності. Характеризуючи найважливіші, необхідно зупинитись на засаді верховенства права та визнанні людини, її життя і здоров'я, честі і гідності, недоторканності і безпеки найвищою соціальною цінністю. Виходячи з цього, правозахисна діяльність прокурора відображена у здійсненні ним представницької функції, який згідно зі ст.23 Закону України «Про прокуратуру» має право представляти інтереси громадянина у суді у випадках, якщо громадянин не спроможний самостійно захистити свої порушені чи оспорювані права або реалізувати процесуальні повноваження через недосягнення повноліття, недієздатність або обмежену дієздатність, а законні представники або органи, яким законом надано право захищати права, свободи та інтереси такої особи, не здійснюють або неналежним чином здійснюють її захист. Це також має прояв при здійсненні нагляду за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян. Не менш важливою є засада законності, яка означає, що вся організація та діяльність прокуратури України підпорядковується лише закону. У свою чергу, засада справедливості розкривається за допомогою такого принципу, як верховенство права, оскільки останнє відображає уявлення суспільства про справедливість, законність організації та діяльності прокуратури, про прозорість і політичну нейтральність цієї діяльності, її неупереджений та об'єктивний характер, професіоналізм та добросовісність прокурорських працівників тощо. Забезпечуючи захист прав і свобод людини, загальних інтересів суспільства та держави, прокуратура зобов'язана: «...сприяти досягненню і підтримувати справедливий баланс між правами та свободами особи і загальними інтересами суспільства, а в разі його порушення – відновлювати баланс суспільних інтересів, і сприяти досягненню соціальної справедливості, забезпечуючи дійсну реаліза-

цію ідеї верховенства права» [8, с.30]. Засада неупередженості та об'єктивності є дуже важливою у діяльності прокуратури, що означає безсторонність, виключаючи особисту заінтересованість, уникнення дискримінації за будь-якою ознакою. Засада територіальності є також важливою складовою у системі захисту прокуратурою прав і свобод людини і громадянина. Доступність усього населення до захисту відбивається у пропорційному поширенні та кількісному відображенні прокуратур відповідно до адміністративно-територіального поділу держави (наприклад створення місцевих прокуратур). Важливою засадою діяльності прокуратури є презумпція невинуватості – як державний обвинувач, прокурор зобов'язаний забезпечувати права підозрюваного, обвинуваченого та вважати особу винуватою тільки після набрання чинності обвинувальним вироком суду.

Важливою правовою основою діяльності органів прокуратури є кримінально-процесуальне законодавство, де окреслено завдання та повноваження діяльності прокурора у досудовому розслідуванні, що спрямовується на захист прав і свобод людини, а саме на захист і охорону прав учасників кримінального провадження: потерпілого та його представника, законного представника; підозрюваного, обвинуваченого, його захисника та законного представника; цивільного позивача, його представника та законного представника; цивільного відповідача та його представника; особу, стосовно якої передбачається застосування примусових заходів медичного чи виховного характеру, та її захисника; представника юридичної особи, щодо якої здійснюється кримінальне провадження; заявника [3, с.36].

Обмеження конституційних прав і свобод громадян під час проведення досудового слідства зумовлює органи прокуратури здійснювати наглядову діяльність у формі процесуального керівництва з метою усунення і попередження порушень закону органами які провадять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство. Доведено, що

функція нагляду за вказаними органами має комплексний характер що втілюється не тільки у захисті прав учасників кримінального процесу, а має охоплювати і процес запобігання майбутнім злочинним порушенням прав інших громадян [3, с.131–132].

Основні напрями діяльності прокурора та інших державних органів, що провадять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство або беруть у ньому участь, містяться також і у кримінальному процесуальному кодексі України. Головним завданням вказаних органів є створення умов для належної реалізації особою своїх прав, наприклад: 1) обов'язок роз'яснення учасникам кримінального провадження їх прав і порядку їх реалізації, а саме: ч.2 ст.20 КПК містить положення про те, що слідчий, прокурор, слідчий суддя, суд зобов'язані роз'яснити підозрюваному, обвинуваченому його права та забезпечити право на кваліфіковану правову допомогу з боку обраного ним або призначеного захисника; 2) негайне надання затриманій особі можливості для реалізації її прав (наприклад – повідомлення близьких родичів, членів сімей чи інших осіб про своє місце перебування.) – за ч.1 ст.213 КПК України уповноважена службова особа, що здійснила затримання, зобов'язана надати затриманій особі можливість негайно повідомити про своє затримання та місце перебування близьких родичів, членів сім'ї чи інших осіб за вибором цієї особи. Якщо уповноважена службова особа, що здійснила затримання, має підстави для обґрунтованої підозри, що при повідомленні про затримання ця особа може зашкодити досудовому розслідуванню, вона може здійснити таке повідомлення самостійно, проте без порушення вимоги щодо його негайності; 3) неухильне дотримання прокурором або слідчим прав підозрюваного (наприклад, шляхом повідомлення його про завершення досудового розслідування та надання доступу до матеріалів досудового розслідування) – за ч.1 ст.290 КПК, визнавши зібрані під час досудового розслідування до-

кази достатніми для складання обвинувального акта, клопотання про застосування примусових заходів медичного або виховного характеру прокурор або слідчий за його дорученням зобов'язаний повідомити підозрюваному, його захиснику, законному представнику та захиснику особи, стосовно якої передбачається застосування примусових заходів медичного чи виховного характеру, про завершення досудового розслідування та надання доступу до матеріалів досудового розслідування; 4) обов'язок прокурора забезпечувати повагу до людської гідності, прав і свобод кожної особи та категорична заборона під час кримінального провадження піддавати особу катуванню, жорстокому, нелюдському або такому, що принижує її гідність поводженню чи покаранню, вдаватися до погроз застосування такого поводження, утримувати особу у принизливих умовах, примушувати до дій, що принижують її гідність (ч.1 ст.11 КПК). Необхідно наголосити, що людська гідність як багатоаспектна цінність людини, глибоко проникла у зміст права. Ознаки і якості, що характеризують і визначають людську гідність складають онтологічну основу прав і свобод людини та її правового положення [19]. На цьому акцентується увага в перших рядках преамбули Загальної декларації прав людини 1948 року, а у статті 5 вказується, що ніхто не повинен зазнавати торгтур або жорстокого, нелюдського чи такого, що принижує людську гідність, ставлення чи покарання, на яку повинні орієнтуватися прокурори у здійсненні функції нагляду за додержанням законів органами які провадять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство.

Необхідно акцентувати увагу на тому, що у своїх прагненнях до результативного виконання завдань, які б відповідали її функціям, прокуратура повинна пам'ятати, що вона, як орган державної влади існує не заради самої себе, а заради громадянина. Тож вимога ставитися до нього порядно і добросовісно є цілком слушною. Особливо ця вимога актуальна при виконанні функцій нагляду (процесуаль-

ного керівництва) за органами що провадять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство, де затриманий, підозрюваний, підсудний, обвинувачений не знається на юридичних тонкощах. Не дивлячись на свій статус, він має право на добросовісну процедуру досудового розслідування, яку має забезпечувати і прокурор. Це роз'яснення, відповіді на запити, обґрунтування обтяжливих рішень, неупередженість (об'єктивність) та ін.

Дотримання правил добросовісності прокурором та вимога їх дотримання органами досудового розслідування це не є лише виконанням функціональних обов'язків. Вона робить більше цього – приязне ставлення до громадян, готовність допомогти, порядність – усе це наближує до гуманізації діяльності прокуратури. Такий спосіб сповідування у ділових стосунках не дасть їм закостеніти у формі юридичних обов'язків, а використання на практиці поняття «добросовісність» звучатиме сучасно і відповідально.

Необхідно зауважити, що з огляду на ситуацію, яка склалася в Україні, стан прав і свобод людини перебуває у полі зору очільників держави. 25.08.2015 року Президент України Указом № 501/2015 затвердив Національну стратегію у сфері прав людини. У цьому документі в котрий раз підкреслюється, що забезпечення прав і свобод людини визнається державою основним чинником у визначенні державної політики. Також, акцентована увага на подальшому вдосконаленні діяльності держави у напрямі утвердження і забезпечення прав і свобод людини та створення дієвого механізму для їх захисту. Головна увага приділена тому, що вказана стратегія базується на принципі забезпечення своєчасного реагування на нові виклики, що прямо відбивається і на діяльності прокуратури у царині захисту та охорони прав і свобод людини. На це вказують стратегічні напрями Стратегії, зокрема це протидія катуванням, жорстокому, нелюдському або такому, що принижує гідність, поводженню чи покаранню. Вказується, що відсутність ефективного розслідування зло-

чинів та недостатньо ефективна система попередження і захисту від катувань створюють атмосферу безкарності та призводять до поширення цього явища, на що неодмінно повинна відреагувати прокуратура. Одним із стратегічних напрямів вказаного документа є забезпечення права на свободу та особисту недоторканість, що пов'язується зокрема і з практикою недотримання процесуального законодавства працівниками правоохоронних органів, на що неодмінно повинна відреагувати прокуратура шляхом приведення у відповідність із міжнародним стандартами процедури затримання і тримання особи під вартою, припинення практики незареєстрованих затримань [20].

Необхідно наголосити, що важливою правовою основою регулювання правозахисної діяльності прокуратури є накази Генерального прокурора України, які мають спрощений порядок прийняття та можливість оперативного керівництва організацією та діяльністю органами прокуратури України відповідно до змін у законодавстві та поточної соціально-правової ситуації в державі [9, с.41]. З огляду на це, приведення функцій прокуратури у відповідність європейським стандартам зумовило те, що функція нагляду за додержанням і застосуванням законів отримала правозахисний характер, закріпленню якого сприяв наказ Генерального прокурора України від 12.04.2011 року № 3гн «Про організацію правозахисної діяльності органів прокуратури України», «...який став основоположним документом у справі поступового переходу органів прокуратури від наглядової функції до правозахисної діяльності поза межами кримінально-правової сфери» [21, с.16].

За наказом Генерального прокурора України № 16гн «Про організацію діяльності органів прокуратури щодо захисту прав і свобод дітей» від 06.12.2014 року пріоритетними напрямками представництва інтересів дітей та держави у суді визначено захист у сферах: охорони життя і здоров'я дітей, їх права на освіту, відпочинок та змістовне дозвілля; опі-

ки, піклування, усиновлення дітей; майнових та житлових прав дітей, їх соціального забезпечення; прав неповнолітніх на працю та працевлаштування; попередження та захисту від усіх форм насильства; користування та розпорядження органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування майном, землями навчальних, оздоровчих, лікувальних, а також інших закладів для дітей; використання бюджетних коштів, спрямованих на реалізацію програм та заходів з охорони дитинства, закупівлю відповідних товарів, робіт і послуг. Акцентується увага на тому, що безпосереднє виконання обов'язків щодо захисту прав і свобод дітей необхідно доручати лише досвідченим працівникам прокуратури [22].

У наказі Генерального прокурора України «Про організацію прокурорського нагляду за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних провадженнях, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян» від 20.04.2016 року № 161 визначені пріоритетні напрями наглядової діяльності які полягають у додержанні: 1) конституційних прав і свобод людини, громадянина, іноземців та осіб без громадянства у місцях тримання затриманих, установах попереднього ув'язнення, виконання покарань та інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи відповідно до міжнародних норм і стандартів, ратифікованих Україною, а також вимог належного розгляду та вирішення заяв, клопотань, скарг та пропозицій ув'язнених і засуджених; 2) законодавства, спрямованого на запобігання катуванням та іншому жорстокому поводженню із затриманими, взятими під варту та засудженими; 3) режимних вимог, порядку та умов тримання затриманих і взятих під варту осіб, відбування покарань засудженими; 4) законів, під час провадження оперативно-розшукової діяльності оперативними підрозділами Державної кримінально-виконавчої служби України; 5) законів у сфері запобігання і протидії коруп-

ції у піднаглядних органах та установах; 6) законів при застосуванні заходів впливу за адміністративні правопорушення; 7) законів при виконанні покарань, не пов'язаних з позбавленням волі [23].

У наказі Генерального прокурора України «Про організацію роботи органів прокуратури щодо представництва інтересів громадянина або держави в суді та їх захисту при виконанні судових рішень» від 28.05.2015 р. № 6 визначені основні завдання здійснення представництва в суді, а саме: захист інтересів громадянина у випадках, визначених законом; захист інтересів держави у випадках порушення або загрози їх порушення, якщо захист цих інтересів не здійснює або неналежним чином здійснює орган державної влади, орган місцевого самоврядування чи інший суб'єкт владних повноважень, до компетенції якого віднесені відповідні повноваження, а також у разі відсутності такого органу. Також за цим наказом представницька діяльність має здійснюватися шляхом: підготовки і пред'явлення позовів (заяв, подань); вступу у справи, порушені за позовами (заявами, поданнями) інших осіб на будь-якій стадії їх розгляду; ініціювання перегляду судових рішень, у тому числі у справах, порушених за позовом (заявою, поданням) іншої особи; участі у розгляді справ; захисту прав громадянина або інтересів держави при виконанні рішень судів [24].

Важливу роль у діяльності прокуратури щодо охорони і захисту прав і свобод людини і громадянина відіграють міжнародно-правові стандарти діяльності прокуратури, а саме:

1) керівні принципи, що стосуються ролі осіб, які здійснюють судове переслідування [25]. Положення цього документу скеровують осіб, які здійснюють судове переслідування, при виконанні своїх функцій дотримуватись принципів, які закріплені у Загальній декларації прав людини та сприяти справедливому і рівноправному кримінальному правосуддю та ефективному захисту громадян від злочинності;

2) рекомендація Rec(2000)19 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо



ролі прокуратури в системі кримінального правосуддя, у якій підкреслюється те, що функція державного обвинувачення є ключовою у кримінально-правовій системі, а державний обвинувач від імені суспільства і в його інтересах забезпечує застосування права там, де порушення закону тягне за собою кримінальну санкцію, беручи до уваги як права громадян так і необхідність ефективної дії системи кримінального правосуддя [26];

3) рекомендація Парламентської Асамблеї Ради Європи «Про роль служби публічних обвинувачів в демократичному суспільстві, заснованому на верховенстві права» від 27.05.2003 р. № 1604 (2003) 11 [27]. У цій Рекомендації визначено значну роль прокурора у забезпеченні верховенства права, захисту від злочинних посягань прав і свобод, забезпеченні прав і свобод підозрюваних і обвинувачених у здійсненні кримінальних злочинів, а також шляхом нагляду за належним функціонуванням органів, відповідальних за розслідування і переслідування злочинів;

4) рекомендація Rec(2012)11 Комітету міністрів державам-учасникам «Про роль публічних обвинувачів поза системою кримінальної юстиції» [28]. Констатуючи факт функціонування прокуратури поза межами кримінального судочинства, у Рекомендації визначено завдання прокуратури, а саме: представництво загальних або публічних інтересів; захист прав і основних свобод людини; утвердження верховенства права;

5) стандарти професійної відповідальності та викладення основних прав і обов'язків прокурорів [29]. Важливим тут є те, що у процесі своєї професійної діяльності прокурори завжди повинні захищати суспільний інтерес і служити йому, а також поважати, захищати і підтримувати загально визнану концепцію людської гідності і прав людини.

Необхідно звернути увагу на те, що у процесі реформування прокуратури та трансформації її функцій до міжнародно-правових стандартів, зокрема до рекомендацій

європейських інституцій, В.В. Карпунцов зазначає, що: «...виконання цих рекомендацій не повинно призвести до руйнування механізмів захисту особи без реальної зміни їх на справді дієвіші. Тому насамперед необхідно забезпечити баланс між національними традиціями формування прокуратури, її функціями та міжнародними стандартами прокурорської діяльності» [30, с.19].

Основний Закон нашої держави (ст.121) і Закон України «Про прокуратуру» (ст.1) закріплюють положення про те, що прокуратура України становить єдину систему. Не дивлячись на організаційну самостійність, при виконанні своїх повноважень прокуратура зобов'язана взаємодіяти з усіма гілками державної влади для якісного захисту прав і свобод. Дискусії навколо теоретичних питань забезпечення і захисту прав громадян прокуратурою точаться досить давно, задекларовано все що можна і де можна з цієї проблематики, але реальні результати мають бути на практиці, але як це має бути на практиці? Пересічному громадянину байдуже, які наукові напрацювання існують, які механізми захисту його прав і свобод розробляються науковцями, та які наукові дискусії точаться – коли порушені права, вони повинні захищатися, відновлюватися оперативно та якісно.

У підсумку маємо наголосити, що ідея служіння прокуратури людям має ґрунтуватися як на облаштуванні інституційної так і кадрової складової. Як інституційна, так і кадрова складова прокуратури повинні бути сформовані раціонально та зрозуміло по відношенню до завдань які мають виконуватись. Результативність функціонування органів прокуратури означає відповідальність, контрольованість, ефективність у досягненні мети свого існування – служіння людям і суспільству. Основою результативності має стати авторитет прокуратури у системі захисту прав і свобод людини і громадянина, авторитет, за який необхідно постійно боротися шляхом чесної праці.

## ЛІТЕРАТУРА

1. Демократичні засади державного управління та адміністративне право : монографія / за заг. ред. В. Б. Авер'янова ; НАН України, Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. – Київ : Юрид. думка, 2010. – 496 с.
2. Рибалко Г. С. Форми і методи захисту прокуратурою прав і свобод людини і громадянина / Г. С. Рибалко // Вісник Харківськ. нац. ун-ту імені В. Н. Каразіна. № 872. Серія: Право. – 2009. – Вип. 6. – С. 45–49.
3. Паршак С. А. Процесуальний порядок забезпечення прав учасників кримінального провадження під час закінчення досудового розслідування / С. А. Паршак ; за заг. ред. О. О. Юхна. – Харків : Панов, 2016. – 204 с. – (Серія «Бібліотека слідчого та детектива: учасники кримінального провадження»).
4. Соколенко О. Л. Захист прав громадян у діяльності правоохоронних органів України: адміністративно-правові засади : монографія / О. Л. Соколенко. – Харків : НікаНова, 2012. – 534 с.
5. Кравчук В. С. Інституційно-правовий аспект функціонування прокуратури як органу державної влади : монографія / В. М. Кравчук. – Тернопіль : Терно-граф, 2013. – 272 с.
6. Руденко М. В. Правозахисна діяльність прокуратури: проблеми реформування / М. В. Руденко // Вісник Харківськ. нац. ун-ту імені В. Н. Каразіна. № 735. Серія: Право. – 2006. – Вип. 1. – С. 8–12.
7. Каркач П. М. Основні конституційні функції прокуратури України : навч. посіб. / П. М. Каркач. – Харків : Право, 2014. – 248 с.
8. Лапкін А. В. Основи прокурорської діяльності в Україні : навч. посіб. у схемах / А. В. Лапкін. – Вид. 3-тє, змін. та допов. – Харків : Право, 2015. – 148 с.
9. Лапкін А. В. Правові основи прокурорської діяльності : наук.-практ. посіб. / А. В. Лапкін ; за ред. П. М. Каркача. – 2-ге вид., змін. та допов. – Харків : Право, 2014. – 336 с.
10. Устав Организации Объединенных Наций и Устав Международного Суда : от 26.06.1945 г. // Законодавство України : нормат.-прав. база даних, 1994–2016 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995\\_010/print1458744964797165](http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_010/print1458744964797165).
11. Загальна декларація прав людини / прийнята і проголошена резолюцією 217 А (III) Ген. Асамблеї ООН : від 10.12.1948 р. // Офіційний вісник України. – 2008. – № 93. – Ст. 3103.
12. Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права : від 16.12.1966 р. // Законодавство України : нормат.-прав. база даних, 1994–2016 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/995\\_042](http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/995_042).
13. Міжнародний пакт про громадянські і політичні права : від 16.12.1966 р. // Законодавство України : нормат.-прав. база даних, 1994–2016 [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/995\\_043](http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/995_043).
14. Конвенція проти катувань та інших жорстоких, нелюдських або таких, що принижують гідність, видів поведження і покарання: від 10.12.1984 р. // Законодавство України : нормат.-прав. база даних, 1994–2016 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/995\\_085](http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/995_085).
15. Конвенція про захист прав і основних свобод людини : від 04.11.1950 р. // Законодавство України : нормат.-прав. база даних, 1994–2016. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995\\_004](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_004).
16. Конвенція про права дитини : від 20.11.1989 р. (ред. зі змінами, схваленими резолюцією 50/155 Ген. Асамблеї ООН від 21.12.1995 р.) // Законодавство України : нормат.-прав. база даних, 1994–2016 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/995\\_021](http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/995_021).
17. Закон України «Про охорону дитинства» : від 07.03.2001 р. // Офіційний вісник України. – 2001. – № 22. – Ст. 981.
18. Європейська конвенція про запобігання катуванням чи нелюдському або такому, що

принижує гідність, поведженню чи покаранню : від 26.11.1987 р. // Законодавство України : нормат.-прав. база даних, 1994–2016 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995\\_068](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_068).

19. Грищук О. Людська гідність у міжнародних правових актах / О. Грищук // Проблеми державотворення і захисту прав людини в Україні : матеріали X регіон. наук. конф. (5–6 лют. 2004 р.). – Львів, 2014. – С. 8–9.

20. Указ Президента України «Про затвердження Національної стратегії у сфері прав людини» : від 25.08.2015 р., № 501/2015 // Офіційний вісник України. – 2015. – № 69. – Ст. 2257.

21. Білоус В. Правозахисна функція – невід’ємна складова діяльності органів прокуратури України поза межами кримінального судочинства / В. Білоус // Вісник прокуратури. – 2012. – № 9. – С. 14–18.

22. Наказ Генерального прокуратура України «Про організацію діяльності органів прокуратури щодо захисту прав і свобод дітей» : від 06.12.2014 р. № 16гн [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.gp.gov.ua/ua/gl.html?\\_m=publications&\\_t=rec&id=94102](http://www.gp.gov.ua/ua/gl.html?_m=publications&_t=rec&id=94102).

23. Наказ Генерального прокурора України «Про організацію прокурорського нагляду за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов’язаних з обмеженням особистої свободи громадян» : від 20.04.2016 р., № 161 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.gp.gov.ua/ua/gl.html?\\_m=publications&\\_t=rec&id=94102](http://www.gp.gov.ua/ua/gl.html?_m=publications&_t=rec&id=94102).

24. Наказ Генерального прокурора України «Про організацію роботи органів прокуратури щодо представництва інтересів громадянина або держави в суді та їх захисту при виконанні судових рішень» : від 28.05.2015 р., № 6 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.gp.gov.ua/ua/gl.html?\\_m=publications&\\_t=rec&id=94102](http://www.gp.gov.ua/ua/gl.html?_m=publications&_t=rec&id=94102).

25. Руководящие принципы, касающиеся роли лиц, осуществляющих судебное пресле-

дование / приняты 8-м Конгр. ООН по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями, Гавана, Куба, 07.09.1990 г. // Законодавство України : нормат.-прав. база даних, 1994–2016. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995\\_859](http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_859).

26. Рекомендація Rec(2000)19 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо ролі прокуратури в системі кримінального правосуддя / ухвалена Комітетом Міністрів Ради Європи на 724 засід. заст. міністрів 06.10.2000 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу:

[http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/7864c99c46598282c2257b4c0037c014/7442a47eb0b374b9c2257d8700495f8b/\\$FILE/%D0%A0%D0%B5%D0%BA%D0%BE%D0%BC%D0%B5%D0%BD%D0%B4%D0%B0%D1%86%D1%96%D1%8F%20Rec%20\(2000\)%2019.pdf](http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/7864c99c46598282c2257b4c0037c014/7442a47eb0b374b9c2257d8700495f8b/$FILE/%D0%A0%D0%B5%D0%BA%D0%BE%D0%BC%D0%B5%D0%BD%D0%B4%D0%B0%D1%86%D1%96%D1%8F%20Rec%20(2000)%2019.pdf).

27. Рекомендація ПАРЄ «Про роль служби публічних обвинувачів в демократичному суспільстві, заснованому на верховенстві права» : від 27.05.2003 р., № 1604 (2003) 11 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://pravo.org.ua/files/\\_com\\_split\\_1.pdf](http://pravo.org.ua/files/_com_split_1.pdf).

28. Рекомендація Rec(2012)11 Комітету міністрів державам-учасникам «Про роль публічних обвинувачів поза системою кримінальної юстиції» / прийнята Комітетом Міністрів 19.09.2012 р. на 1151 засід. заст. міністрів [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://pravo.org.ua/files/rec\\_chodo\\_publ.PDF](http://pravo.org.ua/files/rec_chodo_publ.PDF).

29. Стандарти професійної відповідальності та виклад основних обов’язків і прав прокурорів / прийнятих Міжнародною асоціацією прокурорів двадцять третього квітня 1999 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.iap-association.org/getattachment/eb82f65f-0d44-4df4-a15b-53cbf779dd7a/IAP-Standards\\_ukraine.aspx](http://www.iap-association.org/getattachment/eb82f65f-0d44-4df4-a15b-53cbf779dd7a/IAP-Standards_ukraine.aspx).

30. Карпунцов В. В. Міжнародний досвід реалізації прокуратурою функцій захисту прав і свобод громадян та шляхи його вико-

ристання в Україні / В. В. Карпунцов // Віче. – | 2012. – № 14. – С. 19–21.

*Стеценко В. В. Ідейна основа функціонування органів прокуратури України / В. В. Стеценко // Форум права. – 2016. – № 2. – С. 217–228 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP\\_index.htm\\_2016\\_2\\_35.pdf](http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2016_2_35.pdf)*

Зроблено аналіз правових основ організації та діяльності прокуратури України, в ході якого відображено ідейне підґрунтя її функціонування, яке полягає у охороні, захисті та поновленні прав та свобод людини і громадянина, та основним спрямуванням якого є збалансованість суспільних інтересів та інтересів окремих громадян.

\*\*\*

*Стеценко В.В. Идейная основа функционирования органов прокуратуры Украины*

Осуществлен анализ правовых основ организации и деятельности прокуратуры Украины, в ходе которого отражена идейная почва ее деятельности, которая заключается в охране, защите и возобновлении прав и свобод человека и гражданина, и основным направлением которого является сбалансированность общественных интересов и интересов отдельных граждан.

\*\*\*

*Stetsenko V.V. Idea's Basis Functioning Organs of Ukraine's Prosecutor*

The analysis of legal frameworks of organization and activity of office of public prosecutor of Ukraine is carried out in the article, which ideological soil of its activity, which consists in a guard, defence and proceeding in rights and freedoms of man and citizen, is reflected during, and basic direction of which is balanced of public interests and interests of separate citizens.

Форум права Форум