

**Валентина Бабкова**

кандидат юридичних наук, доцент,  
Національний юридичний університет  
імені Ярослава Мудрого

*Babkova, Valentina*

*Candidate of Legal Science, associate professor,  
Yaroslav Mudryi National Law University*

ORCID: 0000-0001-6043-9267

email: ospo@nulai.edu.ua

## **Правозахисна діяльність прокуратури України на сучасному етапі**

### *Human rights activity of Prosecutor's Office of Ukraine at the present stage*

**Abstract.** Activities of Prosecutor's Office for protection of human rights in Ukraine are investigated. The conclusion is drawn that at the present stage protection of human rights is a priority task which the prosecutor's office carries out at realization of all its functions.

Конституція України у ст. 3 визначає, що «людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави». Вказані положення, як зазначається у науковій юридичній літературі, створюють загальну основу для правозахисної діяльності прокуратури, як й інших органів державної влади [1, 20]. Разом з тим, в сучасних умовах правозахисна діяльність прокуратури була суттєво реформована разом із змінами у системі функцій прокуратури, що мали місце в результаті Конституційної реформи щодо правосуддя від 2016 р. З огляду на це, здійснення

прокуратурою правозахисної діяльності на сучасному етапі потребує належного наукового переосмислення.

Проблематику правозахисної діяльності прокуратури досліджували такі вітчизняні фахівці, як Е. Ф. Іскендеров, П. М. Каркач, М. В. Косюта, А. В. Лапкін, Г. С. Рибалко, М. В. Руденко та ін. Разом з тим, в умовах дії Закону України «Про прокуратуру» від 2014 р. ці питання досліджені недостатньо.

У науковій юридичній літературі захист прав людини традиційно розглядається як одне з головних завдань прокуратури в усіх напрямках її функціонування [2, 6]. Така позиція втілена і в ст. 1 Закону України «Про прокуратуру», згідно з якою прокуратура здійснює встановлені Конституцією України функції з метою, зокрема, захисту прав і свобод людини. На думку дослідників, з цих законодавчих норм випливає, що захист прав і свобод людини і громадянина є першочерговим завданням прокуратури, визначає зміст і характер покладених на неї функцій, і йдеться тут про захист соціально-економічних, політичних, особистих прав і свобод людини та громадянина, насамперед осіб, які потребують державної підтримки та допомоги, тощо [3, 7]. Разом з тим, варто звернути увагу, що закріплення подібного завдання має надто загальний характер і потребує деталізації у напрямі того, які саме права і свободи людини підлягають захисту з боку прокуратури, і яким саме чином прокуратура може здійснювати цей захист.

У науковій юридичній літературі у період до 2014 р. (моменту прийняття нового Закону України «Про прокуратуру») панували два основні підходи щодо визначення сутності правозахисної діяльності прокуратури. В межах першого з них прокурорський правозахист визначався як здійснювана на основі принципу верховенства права діяльність органів прокуратури 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 ненаглядних функцій, а також інших напрямів діяльності цих органів [4, 91]. Таким чином, відстоювалася теза про те, що правозахисна діяльність притаманна всім функціям прокуратури, і становить більш чи менш самостійний предметний напрям чи складову останніх.

Зважаючи на поліфункціональну модель прокуратури, передбачену Законом «Про прокуратуру» від 1991 р., сфера прокурорського правозахисту була широкою й різноманітною і до неї належали суспільні відносини як у сфері кримінального провадження, так і поза нею. Такий підхід відповідає й міжнародним стандартам, оскільки згідно із п. 2 Рекомендації CM/Rec (2012) 11 Комітету міністрів державам-членам Ради Європи про роль прокуратури поза межами системи кримінального правосуддя від 19 вересня 2012 р., у випадку, коли національна правова система покладає на прокуратуру повноваження і обов'язки поза межами системи кримінального правосуддя, її завдання повинні полягати у представництві загальних або публічних інтересів, захисті прав і основних свобод людини, а також утвердженні верховенства права [5].

Другий підхід розглядав правозахисну діяльність прокуратури як окрему функцію цього органу. Так, на думку Г. С. Рибалка, правозахисну діяльність прокуратури можна вважати окремою функцією прокуратури, яка спрямована на охорону і захист прав і свобод людини і громадянина, що організується і здійснюється шляхом нагляду за виконанням покладених на них законом обов'язків щодо забезпечення прав і свобод людини і громадянина 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 [6, 35]. Очевидно, що в межах цього підходу правозахисна діяльність ототожнювалася з прокурорським наглядом за додержанням і застосуванням законів в частині додержання прав і свобод громадян.

Підстави для такого висновку дослідникам давав п. 5 ст. 121 Конституції України (в редакції від 2004 р.), що закріплював за прокуратурою функцію нагляду за додержанням прав і свобод людини і громадянина, додержанням законів з цих питань органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами. Предметна сфера цього нагляду, що впливала вже із самого його найменування, стосувалася додержання прав і свобод людини і громадянина всіма учасниками пра-

вовідносин, насамперед суб'єктами владних повноважень – органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування.

Разом з тим, законодавець поступово обмежував сферу дії вказаної функції. Із прийняттям Закону України «Про прокуратуру» від 14.10.2014, вона не отримала закріплення у ст. 2, присвяченій функціям прокуратури, натомість у п. 1 Розділу XIII «Перехідні положення» було встановлено, що «прокуратура виконує функцію нагляду за додержанням прав і свобод людини і громадянина, додержанням законів з цих питань органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами виключно у формі представництва інтересів громадянина або держави в суді». Вказані норми фактично протирічили Конституції України, проте вказували на безпосередній зв'язок правозахисної діяльності прокуратури та функції представництва.

Таким зв'язок був предметом розгляду дослідників ще задовго до вказаних змін. Так, І. Є. Марочкін вбачав збереження правозахисного потенціалу прокуратури саме у реалізації функції представництва інтересів громадянина або держави в суді [7, 381]. У структурі вказаної функції першочергову правозахисну спрямованість мало саме представництво інтересів громадян, що, однак, мало публічно-правовий, а не приватно-правовий характер, оскільки було покликане компенсувати недоліки механізму захисту прав, свобод та інтересів тих категорій громадян, які підпадали під предмет прокурорського представництва [8, 20]. Таким чином, реалізація функції представництва інтересів громадян або держави в суді (в частині представництва інтересів громадян) була найбільш перспективним і логічно обумовленим варіантом збереження і розвитку правозахисного потенціалу прокуратури.

Однак черговий крок у напрямі до його обмеження було зроблено в результаті Конституційної реформи від 2016 р. При цьому наступ на правозахисну діяльність прокуратури відбувся у двох взаємопов'язаних напрямках: (1) шляхом виключення з переліку функцій прокуратури нагляду за додержанням прав і свобод людини і громадянина, додержанням законів з цих питань органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами виключно у формі представництва

інтересів громадянина або держави в суді, що загалом було очікуваним варіантом розвитку подій зважаючи на трансформацію вказаної функції у бік представницької; (2) шляхом скасування такого напряму функції представництва, як представництво інтересів громадян. Свого часу нами було обґрунтовано, що об'єктивних передумов для позбавлення прокуратури можливості представляти інтереси громадян у суді не було [9]. На наш погляд, відмова від здійснення прокурором представництва інтересів громадян веде до порушення оптимального балансу приватних і публічних інтересів, позбавляє громадян надійної гарантії захисту їхніх прав, ускладнює порядок розгляду й вирішення судами відповідних категорій справ, і, загалом, обмежує правозахисну спрямованість діяльності прокуратури.

На наш погляд, вказану ситуацію варто розглядати як обмеження обсягу конституційних гарантій прав і свобод особи. Згідно із ч. 3 ст. 22 Конституції України, при прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних законів не допускається звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод. Таким чином, виключення з компетенції прокуратури представництва інтересів громадян протирічить Основному Закону України. Відповідно, це питання повинно стати предметом розгляду Конституційного Суду України.

Разом з тим, подібна ситуація вимагає переосмислення предмета й спрямованості правозахисної діяльності прокуратури в сучасних умовах. Адже, дотримуючи згаданого вище підходу, ця складова реалізується при виконанні всіх покладених на прокуратуру функцій, навіть не являючись самостійним напрямом її діяльності.

Так, при здійсненні функції підтримання публічного обвинувачення в суді прокурор має сприяти суду у захисті прав учасників судового розгляду. Законне, справедливе й обґрунтоване судове рішення, ухвалене судом за участі прокурора, є запорукою захисту прав особи у кримінальному провадженні. Прокурор визначає межі судового розгляду, формулюючи обвинувачення в обвинувальному акті, а за наявності відповідних підстав (в тому числі виявленні обставин, що зменшують обсяг обвинувачення або виправдовують підсудного у вчиненні кримінального правопорушення) зобов'язаний змінити обвинувачення, висунути додатко-

ве обвинувачення або відмовитись від підтримання публічного обвинувачення.

Здійснюючи організацію і процесуальне керівництво досудовим розслідуванням, вирішення відповідно до закону інших питань під час кримінального провадження, нагляд за негласними та іншими слідчими і розшуковими діями органів правопорядку, прокурор контролює додержання прав і свобод громадян органами досудового розслідування й органами, які провадять оперативно-розшукову діяльність. Він наділений повноваженнями виявляти порушення прав учасників кримінального провадження, перевіряючи матеріали кримінального провадження, погоджуючи клопотання слідчого та беручи безпосередню участь у проведенні слідчих (розшукових) дій. У разі виявлення порушень прав громадян, прокурор вживає заходів до їх усунення, надаючи слідчим та оперативним підрозділам письмові вказівки й доручення, а також скасовуючи постанови слідчого. Крім того, прокурор може ініціювати притягнення винних у порушеннях прав учасників кримінального провадження осіб до встановленої законом відповідальності.

Не виключається і можливість захисту прав громадян при представництві інтересів держави в суді у виключних випадках і в порядку, що визначені законом. Попри те, що прокуратура не здійснює представництво інтересів окремих громадян, у деяких випадках інтереси держави, які він може представляти, відображають інтереси певних груп людей, наприклад, в особі органів місцевого самоврядування – відповідних територіальних громад тощо. Таким чином, правозахисна складова представництва інтересів держави також наявна, хоча і у досить обмеженому вигляді.

Більш вираженою вказана діяльність є при здійсненні прокурором 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. При реалізації цієї функції ст. 26 Закону України «Про прокуратуру» прокурору надано широке коло повноважень, які дозволяють виявляти і своєчасно усувати порушення прав громадян, які перебувають у місцях тримання затриманих, попереднього ув'язнення, установах, в яких засуджені відбува-

ють покарання, установах, де перебувають особи, щодо яких застосовані примусові заходи медичного або виховного характеру, та будь-яких інших місцях, до яких доставлено осіб з метою складення протоколу про адміністративне правопорушення чи в яких особи примусово тримаються згідно з судовим рішенням або рішенням адміністративного органу. Безпосередню правозахисну спрямованість має надане прокуророві спеціальне повноваження негайно звільнити особу, яка незаконно (за відсутності відповідного судового рішення, рішення адміністративного органу або іншого передбаченого законом документа чи після закінчення передбаченого законом або таким рішенням строку) перебуває у місці тримання затриманих, попереднього ув'язнення, обмеження чи позбавлення волі, установі для виконання заходів примусового характеру, інших зазначених вище місцях. Вказане повноваження розглядається і як право, і як обов'язок прокурора, і воно виступає дієвим засобом захисту прав осіб, які утримуються у «місцях несвободи».

Узагальнюючи викладене, можна резюмувати, що правозахисна діяльність прокуратури пройшла тривалу еволюцію, пов'язану із відповідними змінами у законодавстві про прокуратуру та Конституції України. Скасування конституційної функції прокуратури з нагляду за додержанням прав і свобод людини і громадянина, додержанням законів з цих питань органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами, а також відмова від представництва прокуратурою інтересів громадян призвели до того, що правозахисна діяльність втратила своє значення окремого предметного напрямку прокурорської діяльності. Разом з тим, захист прав і свобод людини і громадянина залишається пріоритетним завданням прокуратури, яке має реалізуватися при виконанні всіх покладених на прокуратуру функцій. Особливе значення має здійснення прокуратурою правозахисної діяльності у кримінальному провадженні, а також при виконанні судових рішень у кримінальних справах та при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян.

## Література:

1. Лапкін А. В. Правові основи прокурорської діяльності : наук.-практ. посіб. / А. В. Лапкін ; за ред. П. М. Каркача. Харків : Право, 2013. 320 с.
2. Руденко М. Прокуратура України у правозахисній системі держави: теоретичні та практичні аспекти // Право України. 2004. № 6. С. 6–8.
3. Лапкін А. В. Закон України «Про прокуратуру». Науково-практичний коментар. Харків : Право, 2015. 680 с.
4. Іскендеров Е. Ф. Правозахисна діяльність органів прокуратури: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.10. Одеса, 2013. 242 с.
5. Про роль прокуратури поза системою кримінального правосуддя: Рекомендація СМ/Рес (2012) 11 Комітету міністрів державам-членам Ради Європи від 19 вересня 2012 р. // Правові основи прокурорської діяльності в Україні: наук.-практ. посіб. / А. В. Лапкін. Харків : Право, 2013. С. 65–68.
6. Рибалко Г. С. Організаційно-правові основи правозахисної діяльності органів прокуратури України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.10 – Судоустрій; прокуратура та адвокатура. Харків : б. в., 2013. 237 с.
7. Марочкін І. Є. Прокуратура України: проблеми становлення й розвитку // Проблеми законності. 2009. № 100. С. 376–385.
8. Стефанчук М. Втілення європейських стандартів діяльності прокуратури поза сферою кримінальної юстиції у національному законодавстві України // Вісник прокуратури. 2015. № 3. С. 12–25.
9. Бабкова В. С. Проблеми збереження повноважень прокурора щодо представництва інтересів громадян у суді // Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е.О. Дідоренка. 2016. Вип. 3. С. 20–28.