

УДК 347.963

ПОНЯТТЯ ТА ФУНКЦІОНАЛЬНЕ ПРИЗНАЧЕННЯ ПРАВОЗАХИСНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ

Рибалко Г. С.,

кандидат юридичних наук,
доцент кафедри правосуддя
юридичного факультету
Харківського національного університету
імені В.Н. Каразіна

Анотація: У статті визначено, що правозахисну діяльність прокуратури України слід розглядати у двох аспектах: широкому і вузькому. Правозахист постає одночасно і як мета, і як функція діяльності прокуратури.

Ключові слова: прокуратура, правозахисна діяльність прокуратури, правозахист, забезпечення прав людини, прокурорський нагляд.

Аннотация: В статье определено, что правозащитную деятельность прокуратуры Украины необходимо рассматривать в двух аспектах: в широком и узком. Правозащита одновременно и как цель, и как функция деятельности прокуратуры

Ключевые слова: прокуратура, правозащитная деятельность прокуратуры, правозащита, обеспечения прав человека, прокурорский надзор.

Annotation: the paper found that the human rights activities of the Prosecutor's Office of Ukraine should be viewed in two ways: in the broad and narrow. Protection of rights and at the same time as the goal, and as a function of the Prosecutor's Office.

Key words: the prosecutor's office, the prosecutor's office advocacy, protection of rights, human rights, public prosecutor's supervision.

Формулювання поняття правозахисної діяльності прокуратури повинно ґрунтуватися на визначенні сутності правозахисту, яке в юридичній літературі не є усталеним. Зокрема, залишаються невизначеними питання щодо ролі правозахисної діяльності у механізмі правозабезпечення, її суб'єктів, співвідношення з іншими функціями держави тощо, без вирішення яких неможливо з'ясувати правову природу правозахисної діяльності прокуратури.

На наш погляд, для визначення сутності правозахисної діяльності слід, насамперед, виходити із того, що у загальній шкалі гуманітарних цінностей права людини займають центральне місце і домінують над усіма іншими. При демократичному устрої держави права і свободи людини складають найважливіший соціальний і політико-правовий інститут, який об'єктивно виступає показником досягнень суспільства, його зрілості і цивілізованості. При цьому права і свободи людини потребують створення і функціонування надійного механізму утвердження і забезпечення задля виконання відповідного обов'язку держави, задекларованого у ст. 3 Конституції України. Треба наголосити, що питання визначення сутності і змісту такого механізму є предметом досліджень вчених у галузі теорії держави і права та конституційного права, при цьому в юридичній літературі цей механізм іменується і визначається дещо по-різному.

Аналізуючи погляди фахівців таких як: К. Волинка, Д. О. Авдєєв, Д. В. Леонтєв, В. В. Лазарєв, О. Ф. Черданцев щодо змісту даного механізму, можна зробити висновок, що для позначення вказаної діяльності вживається розмаїття термінів: охорона, захист, сприяння, забезпечення і т.д., які деякі дослідники вживають як синоніми, а інші – вкладають у них різний сенс. При цьому, помітна тенденція до розуміння «забезпечення» як родового поняття щодо всіх інших видів діяльності з

підтримки і захисту прав людини, яка спостерігається у працях у різних галузях права.

Як визначає український теоретик держави і права О. Ф. Скакун, механізм забезпечення права включає такі складові, як: 1) механізм реалізації – засоби, що здатні створити умови для реалізації прав і свобод людини; 2) механізм охорони – засоби для профілактики правопорушень та утвердження правомірної поведінки особистості; 3) механізм захисту – засоби, що сприяють відновленню прав, порушених неправомірними діями, і відповідальності особи, яка вчинила правопорушення [1].

На думку В. Васьковської, елементами правової категорії «механізм забезпечення» є: «гарантування», «реалізація», «охорона», «захист», «відновлення». Тому, реалізуючи охорону, захист і відновлення права, держава виконує тим самим завдання забезпечення прав людини, яке включає всю систему політичних, економічних, соціальних, духовних, правових й інших заходів і умов, спрямованих на найбільш повне користування особою благами [2].

Досліджуючи діяльність прокурора із забезпечення прав потерпілого в кримінальному судочинстві, А. В. Лапкін формулює визначення механізму забезпечення прав і законних інтересів як сукупності засобів, які на відповідній організаційно-правовій основі застосовуються уповноваженими суб'єктами з метою реалізації, охорони та захисту прав та законних інтересів [3].

Д. О. Авдєєв розуміє забезпечення прав і свобод у широкому і вузькому сенсі, відносячи до широкого розуміння створення державою гарантій для їх здійснення, що включає охорону прав і свобод (статичний аспект забезпечення) та захист прав і свобод (динамічний аспект забезпечення). У вузькому розумінні забезпечення він визначає як діяльність, що сприяє реалізації належних людині прав і свобод [4].

Поряд з цим, потребують уточнення межі поняття «правозахисна діяльність прокуратури» і його співвідношення з поняттям «правоохоронна діяльність». Це пов'язане з тим, що прокуратура

традиційно розуміється як правоохоронний орган, і в цьому аспекті вона знайшла закріплення в законодавстві України (ст. 2 Закону України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів»), тому здійснення нею правозахисної діяльності може бути поставлене під сумнів.

В юридичній літературі наголошується, що у правовому житті держава через гарантований захист прав громадян реалізує правоохоронну функцію, поряд з такими, як організаційна, регулятивна, економічна, виховна, контрольна, судова [5]. У цьому ж контексті А. В. Сім стверджує, що діяльність державних органів із забезпечення прав та законних інтересів людини здійснюється в межах реалізації функції охорони прав і свобод особи, яке розглядається як головний комплексний напрям діяльності держави із недопущення порушень прав і свобод (їх попередження, контроль і нагляд за їх дотриманням), а також підтвердження або поновлення оспорюваного або порушеного права, з метою нормалізації процесу здійснення прав та свобод особою, без якого вона не може існувати як повноцінна людська істота [6].

Відповідно, усталеним є підхід, коли під правозахисною діяльністю розуміють відповідну діяльність недержавних інституцій (окремих осіб, правозахисних груп, центрів та інших суб'єктів), з надання правової допомоги особі, моніторингу стану дотримання прав людини та реагуванню на виявлені порушення тощо. Згідно з цим, предмет правозахисної діяльності визначають як вужчий, ніж правоохоронної, що стосується лише правової допомоги юридичним особам, громадянам України, іноземцям і особам без громадянства та захисту фізичних осіб від обвинувачення.

Разом із тим, в останні роки набуває розвитку «широкий» підхід до змісту і обсягу поняття «правозахист», який включає до числа його суб'єктів також державу в особі її органів та посадових осіб. Так, О. Косілова визначає право на захист як матеріальне суб'єктивне право правоохоронного характеру, яке ґрунтується на можливості застосування примусової сили держави, тобто суб'єктом правоохоронних відносин, як правило, має бути державний орган, без якого такий примус неможливий [7].

Розглядаючи питання щодо розмежування понять «охорона права» і «захист права», П. В. Анісімов дійшов висновку, що поняття «захист прав людини» засноване на визнанні людини в якості суб'єкта, який активно реалізує своє невідчужуване право на захист і який при цьому звертається за допомогою компетентних суб'єктів. У такому ракурсі діяльність останніх юридично підлягає людині, яка ними захищається, а сама вона мислиться виключно в площині реалізації ними права людини на правовий захист. З цих позицій захист прав людини визначається автором як форма реалізації права людини на правовий захист, забезпечена організаційно-правовими засобами і заходами примусу, що застосовуються з метою усунення перешкод на шляху здійснення прав людини, а також поновлення порушених прав і покарання винних у їх порушенні [8].

Саме такий підхід, на нашу думку, треба вважати більш виправданим. Захист прав особи треба вважати

пріоритетним напрямом діяльності держави, і його необхідно певним чином відмежовувати від інших функцій і завдань держави. В цьому сенсі правоохоронну діяльність можна розглядати як таку, що спрямована на охорону права в об'єктивному змісті, або охорону законності та правопорядку. Натомість правозахисна діяльність є такою, що спрямована на всебічне забезпечення суб'єктивних прав людини і громадянина. Є й інші відмінності, які наводяться в літературі: 1) якщо охоронна функція передбачає застосування правових засобів для забезпечення правомірної діяльності, то захист права полягає у використанні таких правових засобів, які слугують поновленню порушених прав і свобод людини; 2) якщо охорона прав і свобод забезпечується конкретними правовими нормами, то захист прав і свобод здійснюється не нормами, а юрисдикційними органами, які наділені необхідними повноваженнями; 3) охорона має місце тоді, коли немає правопорушення, а захист настає, коли воно є [9]. На думку В. Клочкова, до захисту вдаються тоді, коли правоохоронні органи, в тому числі прокуратура, мають справу уже з правопорушеннями, що вчинені, і з особами, права яких порушені [10].

З огляду на це, для позначення спрямованості діяльності уповноважених на те органів, у тому числі прокуратури, на забезпечення прав і свобод людини і громадянина, більш прийнятним є термін «правозахисна», аніж «правоохоронна». Разом з тим, вказані види діяльності не виключають одне одного, відображаючи спільну спрямованість на утвердження, підтримку і збереження прав людини. Це знаходить відображення у поглядах дослідників, відповідно до яких правозахисна функція держави реалізується системою державних правоохоронних органів [11], в тому числі і прокуратурою. А. В. Чурілов та В. З. Гушчін вказують, що термін «захист» є у багатьох випадках синонімом терміна «охорона», оскільки законодавцем обидва ці терміни використовуються для позначення діяльності, яка полягає у забезпеченні, дотриманні прав і свобод людини [12]. М. В. Косюта зазначає, що прокуратура є органом не лише правоохорони, а й правозахисту [13].

При цьому науковцями доводиться, що протягом всіх історичних етапів функціонування інституту прокурорського нагляду прокуратурі відводилося провідне місце в системі державного правозахисного механізму, вона доповнювала і посилювала його. Ю. М. Годика та О. В. Марцеляк обґрунтовують, що своєю діяльністю органи прокуратури вдало компенсують деяку складність судової системи захисту прав і свобод громадян, роблять механізм забезпечення основних прав і свобод громадян України більш ефективним і гнучким [14]. Визнання прокуратури правозахисним органом надає дослідникам підстави вважати прокуратуру єдиною дієвою на сьогоднішній день правозахисною організацією, яка за будь-яких обставин повинна бути реальним інструментом захисту прав людини в нашій державі, і навіть розглядати функції прокуратури в одній площині з повноваженнями Президента України, визначеними у ст. 102 Конституції України, згідно з якою Президент України є гарантом прав і свобод людини і громадянина.

З іншого боку, можливість здійснення прокуратурою правозахисної діяльності поділяється не всіма дослідниками. Так, В. Главговський та М. Руденко вказували, що кожен прокурор має діяти лише на підставі закону, на виконання закону, з метою охорони закону. Жодної іншої функції, крім законоохоронної, прокуратура не повинна виконувати [15]. Ставить під сумнів здійснення прокуратурою правозахисної діяльності і В. Куц, вказуючи, що сама прокуратура нікого не захищає і не повинна цього робити, її завданням є ефективне забезпечення засобами прокурорської діяльності такого захисту закону [16]. Однак при цьому вказані дослідники не враховували, що діяльність прокуратури по охороні закону, так само як і сприяння суду, в кінцевому результаті має на меті саме захист прав і свобод громадян.

Відповідно, виходячи із провідної ролі держави в особі її органів у забезпеченні прав людини, і необхідно визначити місце прокуратури у відповідному механізмі. Варто підтримати позицію, відповідно до якої прокуратура є однією з важливих ланок правозахисного механізму держави, спеціальним правовим інститутом, який займає особливе положення в системі органів влади, діяльність якого спрямована на реалізацію законних прав та інтересів особи. Більше того, з урахуванням вищевказаних положень має визначитися і мета останньої, як, наприклад, її формулюють російські дослідники: «мета діяльності прокуратури полягає у створенні на території держави такого режиму законності, який би дозволив забезпечити верховенство і додержання Конституції, виконання законів, а також сформувати надійний механізм захисту прав і свобод людини і громадянина, охоронюваних законом інтересів суспільства і держави» [17].

Однак при цьому постає досить складне питання, вирішення якого має безпосереднє значення для предмету нашого дослідження. Так, якщо для адвокатури чи вищевказаних громадських організацій захист прав людини визначає їх природу, організацію та діяльність, і не викликає дискусій, то в літературі немає однозначного розуміння про те, чим за характером є правозахисна діяльність для державних суб'єктів, зокрема прокуратури.

Насамперед, включення прокуратури до механізму забезпечення прав людини дає підстави зробити закономірний висновок про те, що правозахисна діяльність прокуратури є не що інше, як окремий прояв правозахисної функції держави. Однак, відносно самої прокуратури правозахисна діяльність може розглядатися і як її завдання, і як окрема функція прокуратури.

М. І. Мичко вказує, що утвердження і забезпечення прав і свобод людини повинно бути головним завданням прокуратури. Відповідно, правозахисна діяльність прокуратури, на його погляд, здійснюється шляхом розгляду заяв і скарг з приводу порушень законності, здійснення перевірок виконання законів у соціальній сфері і вжиття заходів щодо усунення виявлених порушень, безпосереднього захисту прав і свобод громадян від злочинних посягань, сприяння в дотриманні законності при здійсненні правосуддя шляхом участі в розгляді справ у судах, забезпеченні прав осіб, котрі

перебувають під слідством і в так званих місцях застосування заходів примусового характеру [18]. Близьку до цього позицію займають Т. Дунас та М. Руденко, які переконані, що захист прав людини – одне з головних завдань прокуратури в усіх напрямках її функціонування [19]. Охорона від будь-яких протиправних посягань прав та інтересів громадян розглядається в якості загального завдання прокурорського нагляду і російськими дослідниками.

У працях окремих дослідників наголошується на пріоритетному зв'язку правозахисної діяльності із функцією представництва прокуратурою інтересів громадянина або держави у суді. Так, наприклад, І. Є. Марочкін висловлюється за збереження правозахисної спрямованості прокуратури, однак пов'язує її з реалізацією функції представництва [20]. В. В. Долежан та М. В. Косюта наголошують на тісному взаємозв'язку між функціями нагляду і представництва прокурором інтересів громадян у суді, за якого наглядово-правозахисна діяльність фактично перетворюється на судово-представницьку [21].

Таким чином, вважаємо, що включення додержання прав і свобод людини і громадянина до предмету нагляду за додержанням і застосуванням законів не є перешкодою до об'єктивації правозахисної діяльності прокуратури на рівні функцій цього органу. Тож важливе соціальне значення, яке приділяється додержанню прав і свобод людини в нашій державі відповідно до Конституції України і взятих нею на себе міжнародних зобов'язань, дозволяє ставити питання про виокремлення в самостійну функцію прокуратури нагляду за додержанням прав і свобод людини і громадянина.

Показовим у цьому відношенні є приклад Росії, де на рівні Федерального закону «Про прокуратуру» закріплена така функція прокуратури, як «нагляд за додержанням прав та свобод людини і громадянина федеральними міністерствами і відомствами (законодавчими) та виконавчими органами суб'єктів Російської Федерації, органами місцевого самоврядування, органами військового управління, органами контролю, їх посадовими особами, а також органами управління і керівниками комерційних і некомерційних організацій». Відповідно, російські дослідники з одного боку, вважають захист прав і свобод людини і громадянина одним із ключових завдань органів прокуратури Росії [22], а з іншого – виокремлюють додержання прав і свобод людини і громадянина в якості окремої галузі прокурорського нагляду [17]. Закріплення цієї функції у законі Ю. Є. Вінокуров пов'язує з численними порушеннями прав і свобод людини, недоліками у роботі судів, недоступністю для багатьох громадян послуг адвокатів і послабленням правової захищеності громадян, що підкреслює необхідність удосконалення і активізації прокурорського нагляду за додержанням прав і свобод людини і громадянина [23]. Поряд з цим, відмічається, що захист прав і свобод людини і громадянина засобами прокурорського нагляду пронизує всю багатогранну діяльність прокурора. Як б дії не вчиняв прокурор, реалізуючи надані йому повноваження, у якій би галузі він не здійснював нагляд – його в першу чергу цікавить питання, чи дотримуються права і свободи людини і громадянина.

У зв'язку з цим прокурорський нагляд виступає однією із гарантій реального додержання прав і свобод людини і громадянина, і являється основним, найважливішим напрямом прокурорської діяльності на сучасному етапі

Таким чином, вважаємо, що наявні підстави розглядати правозахисну діяльність прокуратури України у двох аспектах: широкому і вузькому. Як вказують науковці, правозахист постає одночасно і як мета, і як функція діяльності прокуратури. У широкому розумінні прокурор, як представник держави, стоїть на захисті прав і свобод людини і громадянина при реалізації усіх конституційних функцій. Таким чином, правозахист визнається міжфункціональним завданням органів прокуратури, яке вона реалізує при виконанні всіх без виключення покладених на неї законом функцій, тобто в цьому відношенні всю функціональну діяльність прокуратури (відмежовуючи її від внутрішньо-управлінської та організаційної) можна вважати правозахисною.

У вузькому розумінні 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.

Оскільки за такого підходу правозахисна діяльність виступає одним із напрямів прокурорського нагляду, то їй органічно властиві специфічні риси останнього, які виокремлюються в юридичній літературі, зокрема, такі: 1) є специфічним видом державної діяльності, яку, крім прокуратури, не можуть здійснювати інші державні органи, організації, установи або посадові особи; 2) здійснюється від імені держави – України; 3) це самостійний вид державної діяльності, відмінність якого від других видів діяльності інших державних органів визначається специфікою його змісту: виявлення фактів порушення Конституції та вимог закону; встановлення винних у правопорушеннях; вжиття заходів щодо усунення порушень закону і поновлення порушених прав; притягнення у встановленому законом порядку до відповідальності осіб, які порушили закон. В організаційному відношенні її сутністю є діяльність органів прокуратури по прийманню, аналізу і оцінці інформації про факти порушень законів, обмеження прав, свобод і інтересів громадян, а також по проведенню у необхідних випадках прокурорських перевірок і вжиття заходів прокурорського реагування з метою усунення виявлених порушень законів [17].

ЛІТЕРАТУРА

1. Скакун О. Ф. Теорія держави і права : Підручник [Пер. з рос.] / О. Ф. Скакун. – Харків : Консум, 2001. – С. 206.
2. Васьковська В. Механізм забезпечення права людини на безпеку / В. Васьковська // Право України. – 2005. – № 9. – С. 25-28.
3. Лапкін А. В. Роль прокурора в забезпеченні прав і законних інтересів потерпілого у кримінальному судочинстві України : монографія / А. В. Лапкін. – Х. : Право, 2012. – С. 14.
4. Авдеев Д. А. Правовой механизм обеспечения прав и свобод человека и гражданина в субъектах Российской Федерации : автореф. дисс. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Д. А. Авдеев. – Тюмень, 2004. – С. 9.
5. Суд, правоохоронні та правозахисні органи України : Підручник / О. С. Захарова, В. Я. Карабань, В. С. Ковальський (кер. авт. кол.) та ін.; Відп. ред. В. Т. Малдренко – К. : Юрінком Інтер, 2004. – С. 3.
6. Сим А. В. Функция охраны прав и свобод личности в современном российском государстве : автореф. дисс. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / А. В. Сим. – М., 2006. – С. 9.
7. Косілова О. Правозахисні функції громадянського суспільства / О. Косілова // Підприємство, госп-во і право : наук.-практ. госп.-прав. журн. – 2011. – № 10. – С. 10-13.
8. Анисимов П. В. Теоретические проблемы правового регулирования защиты прав человека : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.01 / П. В. Анисимов. – Нижний Новгород, 2005. – С. 23-24.
9. Леонтьев Д. В. Конституционно-правовой механизм обеспечения защиты прав и свобод человека и гражданина в процессе осуществления правоприменительной деятельности : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Д. В. Леонтьев. – Санкт-Петербург, 2004. – С. 17-18.
10. Ключков В. Охрана та захист прав і свобод людини та громадянина. Суть та роль прокурорського нагляду / В. Ключков // Прокуратура. Людина. Держава. – 2005. – № 4. – С. 18-27.
11. Мирзоев Г. Защита прав человека и роль правоохранительной системы государства в ее обеспечении / Г. Мирзоев // Уголовное право. – 2006. – № 3. – С. 114-119.
12. Чурилов А. В. Правозащитные функции прокуратуры в постсоциалистическом государстве / А. В. Чурилов, В. В. Гуцин // Государство и право. – 1998. – № 5. – С. 59-67.
13. Косюта М. В. Прокуратура України : навч. посіб. / М. В. Косюта. – 2-ге вид., переробл. і доповн. – К. : Знання, 2010. – С. 114.
14. Тодика Ю. М. Конституційний Суд України і прокуратура в конституційно-правовому механізмі забезпечення основних прав громадян / Ю. М. Тодика, О. В. Марцеляк. – Харків, 1998. – С. 64.
15. Главговський В. Становлення і розвиток української моделі прокурорського нагляду на сучасному етапі (концептуальні проблеми) / В. Главговський, М. Руденко // Право України. – 1996. – № 1. – С. 43-46.
16. Куц В. Конституційний статус прокуратури України потребує вдосконалення / В. Куц // Вісник Академії прокуратури України. – 2007. – № 2. – С. 27-31.
17. Поляков М. П. Прокурорский надзор : конспект лекций / М. П. Поляков, А. Ф. Федулов. – 3-е изд., испр. и доп. – М. : Высшее образование, 2009. – 165 с.
18. Мичко М. І. Проблеми функцій і організаційного устрою прокуратури України : дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.10 / М. І. Мичко. – Х., 2001. – С. 46.
19. Дунас Т. Роль прокуратури у захисті прав і свобод людини та громадянина / Т. Дунас // Підприємство, господарство і право. – 2003. – № 2. – С. 100-104.
20. Марочкін І. Є. Прокуратура України: проблеми становлення й розвитку / І. Є. Марочкін // Проблеми законності. – 2009. – № 100. – С. 376-385.
21. Косюта М. Правозахисна функція прокуратури та її закріплення у майбутньому законі України "Про прокуратуру" / М. Косюта, В. Долежан // Право України. – 2006. – № 3. – С. 59-63.
22. Сеченова Р. Правозащитная деятельность органов прокуратуры вне уголовно-правовой сферы / Р. Сеченова // Законность. – 2011. – № 1. – С. 7-10.
23. Прокурорский надзор : курс лекций и практикум / Под ред. Ю. Е. Винокурова. – М., 2003. – С. 174.