

# **Адміністративно-правові засади дотримання прав людини в діяльності органів прокуратури України**

Монографію присвячено визначенню адміністративно-правових засад дотримання прав людини в діяльності органів прокуратури України, а також формулюванню перспективних напрямів удосконалення адміністративного законодавства в цій частині. З'ясовано сутність та систему адміністративно-правової охорони прав людини органами прокуратури та наголошено на важливості реалізації прокуратурою захисту прав і свобод людини, загальних інтересів суспільства та держави. Досліджено стан на перспективи розвитку нормативно-правових засад охорони прав людини органами прокуратури.

Виокремлено та розкрито особливості адміністративно-правового статусу органів прокуратури як суб'єкта адміністративно-правової охорони прав людини. Обґрунтовано науково-теоретичні висновки та практичні пропозиції, спрямовані на удосконалення законодавства, норми якого регулюють діяльність органів прокуратури щодо дотримання прав людини.

Зазначене видання розраховане на науковців, викладачів, аспірантів, студентів юридичного та гуманітарного профілю, працівників правоохоронних органів, адвокатів та суддів.

## Зміст

Передмова .....	4
<b>Розділ 1. Теоретико-правові засади охорони прав людини органами прокуратури .....</b>	<b>6</b>
1.1. Права людини як об'єкт правової охорони органами прокуратури України .....	6
1.2. Сутність та система адміністративно-правової охорони прав людини органами прокуратури .....	49
1.3. Принципи та правові засади адміністративно-правової охорони прав людини органами прокуратури .....	80
<b>Розділ 2. Механізм адміністративно-правової охорони прав людини органами прокуратури.....</b>	<b>126</b>
2.1. Поняття та структура адміністративно-правового механізму охорони прав людини органами прокуратури ..	126
2.2. Адміністративно-правовий статус органів прокуратури як суб'єкта адміністративно-правової охорони прав людини .....	164
2.3. Правові інструменти адміністративно-правової охорони прав людини органами прокуратури .....	207
<b>Розділ 3. Гарантії адміністративно-правової охорони прав людини органами прокуратури.....</b>	<b>222</b>
3.1. Громадський контроль за діяльністю органів прокуратури як гарантія дотримання прав людини .....	222
3.2. Судовий контроль як гарантія діяльності органів прокуратури за дотримання прав людини.....	241
3.3. Шляхи удосконалення адміністративно-правового регулювання правової охорони прав людини в діяльності органів прокуратури України .....	257
Висновки .....	284
Список використаних джерел .....	291

## Передмова

Людина, її права та свободи є головними цінностями та пріоритетом в діяльності всіх державних інституцій. Саме «людиноцентристська концепція» як основа побудови сучасної європейської держави стала для України головним завданням та викликом після подій 2014 року. Задля досягнення поставленого завдання було прийнято ряд стратегічних та концептуально нових програмних документів, в яких закладались підвалини такої розбудови. Зміни стосувались всіх сфер та напрямів діяльності державних інституцій. Але по-суті, стратегічна мета всіх змін – це дотримання прав і свобод людини і громадянина, удосконалення та оптимізація діяльності державних інституцій в цьому напрямі. Не стали винятком і органи прокуратури, оскільки останні на сьогодні є основним суб'єктом захисту прав людини і громадянина. Зауважимо, що для того, щоб гідно виконувати Конституційні функції покладені, на органи прокуратури, було прийнято рішення про реформування діяльності останніх із врахуванням європейських стандартів забезпечення прав людини. Внаслідок чого було створено окремі юридичні особи публічного права, а саме – Офіс Генерального прокурора, обласні, окружні прокуратури та Спеціалізовану антикорупційну прокуратуру.

Слід наголосити, що враховуючи той факт, що процес реформування органів прокуратури триває, змінюються підходи до відбору та добору кадрів в органи прокуратури, окреслюються пріоритети

щодо забезпечення високого рівня якості та ефективності виконання покладених на останню завдань, питання адміністративно-правової охорони прав людини органами прокуратури залишаються першочерговими. Все вищенаведене свідчить про актуальність та своєчасність наукового дослідження питань, які стосуються визначення механізму адміністративно-правової охорони прав людини органами прокуратури.

## Розділ 1

### **Теоретико-правові засади охорони прав людини органами прокуратури**

#### **1.1. Права людини як об'єкт правової охорони органами прокуратури України**

Інститут прокуратури має непросту тривалу багатовікову історію. В перекладі із латини «procurare» означає: піклуватися, забезпечувати, управляти. А похідний іменник «procurator» можна перекласти як: завідувач, керуючий. М. Муравйов, доходять висновку, що термін «прокурор» етимологічно та історично виражає поняття представництва однією особою інтересів іншої<sup>1</sup>. Прокуратура, як державний орган «вперше з'явилася у Франції в XIII ст. Королівські прокурори мали захищати в суді інтереси корони (отже, не були спрямовані на захист прав та свобод людини). Пізніше прокуратура утворилася в Німеччині, Італії, Польщі та інших країнах<sup>2</sup>.

На території України інститут прокуратури існує вже близько 300 років. Його заснування пов'язують із ініціативою Петра I (1722 р.). Створена

---

<sup>1</sup> Муравьев Н. В. Прокурорский надзор в его устройстве и деятельности: пособие для прокурорской службы. Москва: Университ. типогр., 1889. Т. 1. Прокуратура на Западе и в России. 552 с.

<sup>2</sup> Юридична енциклопедія: в 6 т./редкол. Ю. С. Шемшученко та ін. Київ: Укр. енцикл., 2003. Т. 5. П–С. 736 с.

ним прокуратура за своєю сутністю представляла спеціальний контролюючий державний орган, що виконував функцію своєрідного «государевого ока» і був повинен наглядати за центральними та місцевими державними органами<sup>1</sup>. Таким чином, прокуратура також була орієнтована на задоволення потреб імперського режиму.

Після жовтневої революції 1917 р. царська імперська прокуратура припинила своє існування. Проте, згодом 4 січня 1918 р. Центральна Рада ухвалила Закон «Про урядження прокурорського нагляду в Україні». На підставі цього нормативно-правового акту «прокуратурії» створювалися при окружних та апеляційних судах. Тож, прокуратури того часу фактично приєднувались до судової системи.

Надалі, з 1922 р. розпочався радянський етап існування прокуратури, який тривав аж до 1991 р. «Українська прокуратура часів СРСР провадила загальний нагляд та кримінальне переслідування осіб, які вчинили злочин. Аналізуючи цей період діяльності органів прокуратури України, Н. Наулік робить висновок, що тоталітарний режим прямо вплинув на діяльність даного інституту. Найбільше постраждав інститут представництва громадян та держави в суді, який у цей період фактично був відсутній»<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Мавдик М. Я. Становлення та розвиток прокуратури України як інституту захисту прав і свобод людини і громадянина. *Вісн. Харк. нац. ун-ту внутр. справ.* 2012. № 3 (57). С. 31.

<sup>2</sup> Наулік Н. С. Прокуратура України як інститут системи захисту прав і свобод людини, інтересів суспільства та держави: історія розвитку. *Актуальні проблеми правознавства.* 2016. № 1. С. 169.

Словник іншомовних слів за редакцією члена-кореспондента АН УРСР О. Мельничука, виданий у 1974 р., наводить два тлумачення слова «прокуратура»: «1) в СРСР та інших соціалістичних країнах (прокуратура – це) орган держави, що здійснює нагляд за точним виконанням законів; 2) у капіталістичних країнах один з органів буржуазної держави, що головним чином здійснює функції кримінального переслідування та підтримання обвинувачення»<sup>1</sup>.

Отже, навіть такий стислий історичний огляд розбудови інституту прокуратури свідчить про численні трансформації ролі та місця прокуратури серед інших органів захисту прав і свобод людини, а також охорони інтересів суспільства й держави. Визначення наведені О. Мельничуком, свідчать про досить великі розбіжності щодо спрямування діяльності прокуратури у колишньому радянському та західному підходах. Більшість дослідників наразі сходяться у думці, що зміст діяльності прокуратури цілком залежить від етапу розвитку держави, режиму та форми правління, що прийняті у певній країні. Погоджуючись із цим, у свою чергу, ми вважаємо доцільним звернути увагу також на вплив загальносвітових тенденцій правового розвитку та наявності національних особливостей, викликаних історичними умовами формування інституту прокуратури в окремих державах.

Тож, відправною подією, яка поклала початок сучасному етапу розбудови прокуратури в нашій

<sup>1</sup> Словник іншомовних слів/за ред. О. С. Мельничука. Київ: Гол. ред. УРЕ АН УРСР, 1974. 776 с.



країні, безумовно є набуття Україною незалежності й утворення самостійної держави. Декларація «Про державний суверенітет України» була прийнята Верховною Радою Української РСР (ВР УРСР) 16 липня 1990 р. В ній ВР УРСР засвідчуючи прагнення «створити демократичне суспільство, виходячи з потреб всебічного забезпечення прав і свобод людини ... (проголосила) державний суверенітет України як верховенство, самостійність, повноту і неподільність влади Республіки в межах її території та незалежність і рівноправність у зовнішніх зносинах. ... (Розділ III Декларації «Державна влада» між іншим визначив, що у республіці) найвищий нагляд за точним і однаковим виконанням законів здійснюється Генеральним прокурором Української РСР, який призначається Верховною Радою Української РСР, відповідальний перед нею і тільки їй підзвітний»<sup>1</sup>.

Майже рік потому, 24 серпня 1991 р., ВР УРСР був прийнятий «Акт проголошення незалежності України», яким Україна була проголошена незалежною демократичною державою та закріплено, що «з моменту проголошення незалежності чинними на території України є тільки її Конституція, закони, постанови Уряду та інші акти законодавства республіки»<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Декларація про державний суверенітет України: прийнята Верховною Радою Української РСР від 16 лип. 1990 р. № 55-XII. *Відомості Верховної Ради Української РСР*. 1990. № 31. Ст. 429.

<sup>2</sup> Про проголошення незалежності України: постанова Верховної Ради Української РСР від 24 серп. 1991 р. № 1427-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1991. № 38. Ст. 502.

В числі перших законів, що заклали основу національного законодавства, вже 5 листопада 1991 р. (через два місяці після проголошення незалежності України) було прийнято Закон України «Про прокуратуру». В ст. 4 означеного закону серед завдань прокурорського нагляду за додержанням законів зокрема визначено «захист від неправомірних посягань: ... 2) гарантованих Конституцією, іншими законами України та міжнародними правовими актами *соціально-економічних, політичних, особистих прав і свобод людини та громадянина; ...*»<sup>1</sup>. Тож, означені правові норми не лише закріплювали спрямованість прокуратури на захист прав людини, а ще й фактично класифікували такі права.

Означений закон зазнав численних змін (загалом 48, останні з них були внесені наприкінці вересня 2019 р.) та врешті втратив чинність у липні 2015 р., за винятком окремих положень<sup>2</sup>. Причиною такої кількості правок є намагання реформувати й вдосконалити інститут прокуратури, що достався Україні від радянської системи влади, прагнення Української держави до «взаємовигідного співробітництва з членами міжнародного співтовариства за загально визнаними принципами і нормами міжнародного права»<sup>3</sup>, а також певні

<sup>1</sup> Про прокуратуру: Закон України від 5 листоп. 1991 р. № 1789-XII; редакція станом на 25 верес. 2019 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1991. № 53. Ст. 793. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/1789-12>

<sup>2</sup> Федорчак О. Класифікація механізмів державного управління. *Наук. вісн. «Демократичне врядування»*. 2008. № 1. С. 55–61.

<sup>3</sup> Конституція України: Закон України від 28 черв. 1996 р. № 254к/96-ВР. *Верховна Рада України*: [сайт]. Ст. 18. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>

міжнародні зобов'язання, як ті, що вже були наявні в Україні до проголошення незалежності, так і прийняті нею в сучасну добу самостійності. Беручі до уваги радянський спадок будови системи та органів прокуратури, орієнтація на міжнародний і європейський досвід видається цілком виправданою.

Прикладами загальних міжнародних стандартів є зобов'язання регламентовані правовими документами Організацій Об'єднаних Націй (ООН), однією з країн-засновниць якої, свого часу, була УРСР. Серед визначених Статутом ООН цілей, підкреслюється мета Організації «здійснювати міжнародне співробітництво в сфері розв'язання міжнародних проблем економічного, соціального, культурного та гуманітарного характеру ... заохоч(увати) та розви(вати) *поваг(у) до прав людини й основних свобод* для всіх, без розрізнення раси, статі, мови та релігії»<sup>1</sup>. З моменту проголошення незалежності Україною, її участь в ООН була визначена одним з пріоритетних напрямів зовнішньої політики нашої держави.

Зобов'язання ж набуті за роки незалежності витікають, наприклад, із приєднання України до Ради Європи (РЄ)<sup>2</sup>. Як відомо, РЄ представляє з себе організацію (добровільне об'єднання європейських держав) з ціллю: «а) ... досягнення більшого

---

<sup>1</sup> Статут Організації Об'єднаних Націй. Департамент громадської інформації ООН. 2008. Ст. 1. URL: [http://www.un.org.ua/images/UN\\_Charter\\_Ukrainian.pdf](http://www.un.org.ua/images/UN_Charter_Ukrainian.pdf)

<sup>2</sup> Про приєднання України до Статуту Ради Європи: Закон України від 31 жовт. 1995 р. № 398/95-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1995. № 38. Ст. 287.

еднання між її членами для збереження та втілення в життя ідеалів і принципів, які є їхнім спільним надбанням, а також сприяння їхньому економічному та соціальному прогресу. б) ця мета досягається за допомогою органів Ради шляхом обговорення питань, що становлять спільний інтерес, шляхом укладання угод та здійснення спільних заходів в економічній, соціальній, культурній, науковій, правовій та адміністративній галузях, а також у галузі *захисту та збереження і подальшого здійснення прав людини і основних свобод*<sup>1</sup>. Про своє бажання приєднатися до Ради Європи Україна заявила у 1992 р. А майже через три роки, після виконання низки необхідних правових перетворень, 26 вересня 1995 р. Парламентська асамблея РЄ ухвалила позитивний висновок щодо заявки України на вступ до Ради Європи (Висновок Парламентської асамблеї (ПА) РЄ № 190 (1995)). Вже наступного місяця (19 жовтня 1995 р.) Комітет міністрів РЄ ухвалив резолюцію про запрошення України стати 37-м членом Організації<sup>2</sup>.

Зауважимо, що ще до того, як набути членство в РЄ Україна стала стороною декількох конвенцій Ради Європи, наприклад: «Європейської культурної конвенції», «Європейської конвенції про інформацію щодо іноземного законодавства», «Рамкової

---

<sup>1</sup> Статут Ради Європи: підписаний 5 трав. 1949 р. *Верховна Рада України*: [сайт]. Ст. 1. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_001#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_001#Text)

<sup>2</sup> Співробітництво України в рамках Ради Європи: опубліковано 6 трав. 2020 р. *Постійне представництво України при Раді Європи*: [сайт]. URL: <https://coe.mfa.gov.ua/spivrobitnictvo/2554-cooperation>

конвенції про захист національних меншин» тощо. А із набуттям повноправного членства в РЄ Україна «взяла на себе обов'язки підписати і ратифікувати ряд міжнародних-правових угод та конвенцій, а також реформувати національну правову систему відповідно до європейських принципів ... (тож, за більше ніж десятиріччя членства України в РЄ) була прийнята низка законодавчих актів, зокрема нова Конституція України, Цивільний та Кримінальний кодекси, Закон України «Про політичні партії» тощо»<sup>1</sup>.

З цього приводу звернемо увагу на важливі положеннях щодо прокуратури, які були закріплені основним законом України. Отже, Конституція України 1996 р. в своїх перших редакціях містила Розділ VII, що цілком був присвячений прокуратурі. Остання визначалася у ньому як єдина система. У ст. 121 перераховувались функції цього органу держави. Зауважимо, що на початку 2014 р. їх список був уточнений шляхом додавання прокуратурі функції: *«нагляд(у) за додержанням прав і свобод людини і громадянина, додержанням законів з цих питань органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами»*<sup>2</sup>. Тобто йшлося про нагляд за відповідним здійсненням публічно-владних відносин.

---

<sup>1</sup> Фурсова О. І. Реформування органів прокуратури України як частина процесу адаптації національної правової системи до європейських стандартів. *Юрид. наук. електрон. журн.* 2015. № 4. С. 281.

<sup>2</sup> Про відновлення дії окремих положень Конституції України: Закон України від 21 лют. 2014 р. № 742-VII. *Відомості Верховної Ради України.* 2014. № 11. Ст. 143.

Порівнюючи ці відомості із радянською системою, маємо зауважити, що акцент у спрямуванні прокуратури змінився із питань законності на додержання прав і свобод людини. Це цілком відповідало, як демократичним засадам ще молодій українській державі, так і міжнародним світовим й європейським правовим трендам. Разом із тим, розвиток національної нормативно-правової бази дозволяє говорити про посилення вектору трансформування її змісту в бік так званих правових «міжнародних стандартів».

У якості прикладів міжнародних правових актів, що закладають підвалини таких стандартів, Я. Толочко зокрема називає:

- Європейську конвенцію про захист прав людини та основоположних свобод (розроблену в 1950 р.);
- Рекомендації Rec(2000)19 щодо ролі прокуратури в системі кримінального судочинства (ухвалені Комітетом міністрів Ради Європи 06.10.2000 р.);
- Рекомендації Парламентської Асамблеї 1604 (2003) щодо ролі прокуратури у демократичному суспільстві, керованому верховенством права;
- Висновок Конференції генеральних прокурорів Європи (КГПЄ) № 3 (2008) «Роль прокуратури поза сферою кримінального законодавства»;
- Висновок КГПЄ № 4 (2009) «Судді та прокурори у демократичному суспільстві»;
- Висновок КГПЄ № 5 (2010) «Прокуратура та ювенальна юстиція – Єреванська декларація»;
- Звіт Європейської комісії «За демократію через право» та Рекомендації CM/Rec(2012)11 щодо ролі державних прокурорів за межами системи

## Книги, які можуть вас зацікавити



Правоохоронна  
діяльність органів  
Національної поліції.  
Законодавство.  
Коментар. Роз'яснення



Наскрізнi  
кримінально-правові  
поняття

Перейти до галузі права  
**Адміністративне право**



[Перейти на сайт →](#)