

## **ПОНЯТТЯ ТА ХАРАКТЕРИСТИКА ПРАВОЗАХИСНОЇ ФУНКЦІЇ ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ УКРАЇНИ**

**ПАНОВ Василь Миколайович - здобувач кафедри адміністративного, фінансового та інформаційного права ННІ права та масових комунікацій Харківського національного університету внутрішніх справ**

**УДК 347.963(477):342.7**

---

*В статтє охарактеризовань и определены содержание понятий «функция органов прокуратуры» и «правозащитная функция органов прокуратуры», определены виды правоохранительных функций органов прокуратуры, охарактеризована каждая из этих функций.*

*Ключові слова: органи прокуратури, функція органів прокуратури, правоохоронна функція органів прокуратури, захист прав та інтересів, представництво в суді інтересів держави та громадянина, звернення громадян.*

В умовах розбудови правової держави та розвитку громадянського суспільства особливо актуального значення набуває правозахисна функція держави, яка покладається на розгалужену систему її органів. В широкому сенсі правозахисна функція так чи інакше присутня в повноваженнях будь-якого державного органу внаслідок того, що кожний орган публічної влади в кінцевому рахунку покликаний захищати права та інтереси громадян, сприяти утвердженню законності та правопорядку в країні. Однак, для безпосереднього здійснення правозахисної функції держава утворює окрему систему органів, основне призначення яких є здійснення саме цієї функції, як основної мети їх діяльності. Одним із таких органів виступають органи прокуратури.

В юридичній літературі проблемі визначення правозахисної функції органів прокуратури присвячено ряд наукових розробок таких авторів, як В.Б. Авер'янов, С.М. Алфьоров, І.В. Арістова, О.М. Бандурка, І.А. Бачи-

ло, О.К. Бессмертний, Ю.П. Битяк, І.П. Голосніченко, Є.В. Додін, О.М. Глиницький, Є.В. Курінний, Д.М. Павлов, В.М. Плішкін, А.О. Селіванов, В.С. Стефанюк, Ю.А. Тихомиров, В.О. Шамрай, М.Я. Швець та багато інших. Разом з цим досить актуальним залишається питання визначення сутності та значення правозахисної функції органів прокуратури через відсутність комплексних досліджень в цій сфері в сучасних умовах.

Метою цієї статті є визначення поняття та значення правозахисної функції органів прокуратури. Для досягнення поставленої мети слід вирішити наступні завдання: визначити поняття «функція органів прокуратури» та «правозахисна функція органів прокуратури»; виокремити основні напрямки правозахисної функції прокуратури.

Для визначення сутності, поняття та значення правозахисної функції органів прокуратури слід визначити зміст термінів «функція прокуратури» та «правозахисна функція прокуратури». В тлумачних словниках термін «функція» трактується як (лат. *functio* - вчинення, виконання) діяльність, роль об'єкта в рамках деякої системи, робота здійснювана органом, організмом або як роль, значення (призначення) чого-небудь [1, с. 763]. Отже, «функція» в правовій науці може використовуватися у двох основних значеннях – як діяльність (процес, що триває у часі) та як значення цієї діяльності (кінцева мета).

Стосовно визначення поняття «функція прокуратури» в науково-правовій літературі відсутній єдиний підхід. Так, В. Корж за-

значає, що в загальнотеоретичному аспекті функція прокуратури – це вид державної діяльності, що здійснюється шляхом реалізації повноважень прокурора правовими засобами з метою вирішення основних завдань прокуратури у сферах захисту прав і свобод людини і громадянина, правових відносин [2, с.75]. В цьому визначенні автором доречно підкреслено два важливих моменти: по-перше, те, що функція прокуратури є частиною загальнодержавної функції; по-друге, те, що функція обумовлена метою та завданнями діяльності прокуратури. Однак, В. Корж у своєму визначенні не конкретизує, в чому саме полягає функція прокуратури як діяльність, не розкриває її суть.

Іншим автором, який визначає функцію прокуратури, як діяльність, є В.П. Рябцев. Функція прокуратури, на думку автора – це такий вид її діяльності, який визначається соціальним призначенням прокуратури, визначеним у її завданнях; характеризується певним предметом відання; спрямований на вирішення завдань і вимагає використання властивих їй повноважень і правових засобів [3, с. 65]. Отже, В.П. Рябцев більш конструктивно підходить до визначення поняття функції прокуратури, підкреслюючи її соціальну сутність та наявність предмету відання. Однак, автор не актуалізує дієвий елемент функції, тобто сам зміст поняття «функція».

Деякі науковці визначають функцію прокуратури через такі категорії, як «завдання», «відповідальність» та «обов'язки». Зокрема, на думку В.М. Бесчастного, функції прокуратури – це інтегрована група завдань, обов'язків і відповідальності, що зумовлені загальною метою та призначенням прокуратури й реалізуються шляхом активних дій суб'єктів прокурорських повноважень та завжди мають своїм результатом видання юридично значущих актів [4, с.56]. Однак, на нашу думку, ототожнювати функції та завдання прокуратури не доречно, оскільки завдання становлять основу функції, визначають її спрямованість. При цьому, функції являють собою безпосередню форму реалізації прав та обов'язків органів прокуратури, які покладені в основу кожної конкретної функції цих органів.

Таким чином, функція прокуратури характеризується такими ознаками: 1) чітко

визначена законодавством, виходячи із завдань її діяльності; 2) обумовлена компетенцією органів прокуратури; 3) її реалізація потребує визначених правових засобів; 4) є частиною загальнодержавної функції, обумовленої необхідністю захисту публічних інтересів; 5) її основу складають права та обов'язки, які покладаються на органи прокуратури відповідно до законодавства; 6) може розглядатися в двох значеннях: як безпосередньо діяльність в часі та як кінцева роль (значення) діяльності.

Тоді функцію прокуратури в першому значенні (дієвому) можна визначити, як постійну щоденну діяльність цих органів, що є частиною правоохоронної діяльності держави, яка здійснюється шляхом реалізації прав та обов'язків, які складають основу повноважень органів прокуратури, визначених законодавством, за допомогою правових засобів та методів на основі правових принципів та яка обумовлена завданнями і метою їх утворення.

Функція органів прокуратури, як їх роль та призначення, - це кінцева мета діяльності органів прокуратури в конкретно визначеній галузі їх повноважень, яка полягає в фактичній реалізації безпосереднього завдання, що стоїть перед органами прокуратури у визначений проміжок часу.

Що стосується тлумачення терміну «правозахисна функція», то з цього приводу в науково-правовій літературі відсутня єдина точка зору. Р.В. Бараннік зазначає, що правозахисна функція містить декілька складників, які полягають у роз'ясненні громадянам їх прав і обов'язків; здійсненні правовстановлюючих та право забезпечувальних функцій тощо. Предмет правозахисної діяльності є значно вужчим, ніж правоохоронної, а її зміст полягає в наданні кожному, хто цього потребує, правової допомоги у спірних питаннях, державному гарантуванні охорони прав громадян, захисті фізичних осіб від обвинувачення тощо [5, с. 19-20]. Автор цілком справедливо зазначає, що правозахисна функція входить до змісту правоохоронної, оскільки остання є більш широким поняттям. Однак, і правозахисна функція має складну структуру, яка включає в себе декілька елементів – роз'яснення прав, забезпечення їх захисту

та відновлення тощо, кожен з яких складає окремий предмет правозахисної функції.

Що стосується визначення правозахисної функції органів прокуратури, то серед науковців висловлюються різні думки з приводу визначення предмету цієї функції та її правових меж.

Так, В.М. Бесчастний вважає, що предметом правозахисної функції прокуратури є, насамперед інтереси суспільства, держави, їх охорона від злочинних посягань [4, с.58]. З цією позицією цілком можна погодитись. При цьому слід врахувати таке суттєве застереження – предметом правозахисної функції органів прокуратури також є права осіб, які вже відбувають покарання, а також процесуальні права учасників кримінального провадження.

На думку М.І. Мичка, правозахисна функція прокуратури полягає у виявленні порушень прав і законних інтересів громадян, прокурори зобов'язані домагатися відновлення порушених прав і притягнення до відповідальності винних у порушенні осіб [4, с.47]. Таким чином, автор підкреслює важливість саме правовідновлювального елементу правозахисної функції, оскільки саме цей елемент дозволяє вести мову не тільки про закріплену законодавством правозахисну функцію (де-юре), але і про її фактичну реалізацію (де-факто).

Отже, правозахисна функція органів прокуратури – це визначена Конституцією, законами та іншими нормативно-правовими актами діяльність цих органів, обумовлена метою та завданням захисту прав, свобод та інтересів громадян від будь-яких незаконних посягань, в тому числі зі сторони органів державної влади, яка здійснюється відповідно до обсягу компетенції прокуратури за допомогою визначеної системи правових засобів на основі визначених принципів.

Функціональне призначення органів прокуратури визначено Конституцією України [6], Кримінальним процесуальним кодексом [7] та Законом «Про прокуратуру» [8]. Аналіз цих нормативних актів дає можливість визначити, що основними видами правозахисних функцій органів прокуратури є: представництво в суді інтересів громадян, робота із зверненнями громадян, функція підтримання державного обвинувачення в суді та

прокурорського нагляду. Таким чином, можна стверджувати, що будь-яка функція прокуратури, яка складає предмет її зовнішньої діяльності, містить в собі правозахисний елемент. Визначимо значення кожного з цих видів правозахисних функцій.

В.В. Долежан зазначав, що у широкому понятті слова прокурор, беручи участь у розгляді судом не тільки цивільної, але і кримінальної справи, здійснює представництво інтересів як держави, так і громадян [9, с.184-189]. У зв'язку з цим можна вести мову про правозахисний характер функції представництва громадян в суді.

Відповідно до Закону «Про прокуратуру» представництво прокуратурою інтересів громадянина або держави в суді полягає у здійсненні прокурорами від імені держави процесуальних та інших дій, спрямованих на захист у суді інтересів громадянина або держави у випадках, передбачених законом [8]. Представництво інтересів громадян та держави в суді здійснюється органами прокуратури в усіх видах судочинства.

Ю.М. Дьомін зазначає, що неможна отожднювати процесуальний статус прокурора зі статусом представника у цивільній, адміністративній та господарській справі. Відносини між представником і довірцем засновані на договорі доручення або законі. Завданням прокурора при розгляді цивільних, адміністративних, господарських справ є дотримання прав і законних інтересів громадян, держави, винесення судом законних і обґрунтованих рішень. Прокурор бере участь у розгляді справ судами загальної юрисдикції як представник органу державної влади і є гарантом законності при здійсненні судочинства [10, с.27]. Проте, слід враховувати, що виступаючи представником держави, органи прокуратури, перш за все, захищають права та інтереси людини та громадянина як найвищої соціальної цінності держави. В цьому виявляється пріоритетність державних та суспільних інтересів.

Однак, деякі автори, зокрема, М. Косюта зазначають, що тезу пріоритетності людських прав, свобод та інтересів перед іншими соціальними цінностями неможна абсолютизувати, оскільки загальнодержавний інтерес не є чимось другорядним порівняно з особис-

тим. Порушення законних інтересів людини у багатьох випадках можна розглядати і як зазіхання на інтереси держави і, навпаки, як нехтування державними інтересами з боку особи, яка прямо чи опосередковано спричинить порушення законних інтересів як цієї особи, так і інших осіб [11, с. 144-148]. Проте, все ж таки, в умовах формування громадянського суспільства та правової держави первинними є саме права та інтереси людини, як вільної особистості, наділеної свободою волі, яка лише за однієї єдиної умови – дотримання приписів конституційних справедливих соціально-спрямованих законів, може розраховувати на те, що її права та свободи ніким і нічим не будуть обмежені і жодне державне або інше утворення, чи посадова особа не матимуть законної можливості здійснювати таке обмеження під будь-яким приводом, в тому числі на основі не обґрунтованого нібито захисту національного інтересу.

Тому справедливою можна вважати думку В.Й. Сапункова, який зазначає, що діяльність прокуратури щодо захисту інтересів громадянина або держави заснована на конституційному положенні: держава відповідає перед громадянином за свою діяльність. При цьому, зазначає автор, прокуратура діє від імені держави, а не від імені інтересів фізичної чи юридичної особи, і є представником саме держави, а не цих осіб. Прокурор не є суб'єктом договору доручення на ведення справи [12, с. 179-180]. Останнє твердження автора фактично означає, що представництво інтересів громадян в суді органами прокуратури здійснюється, по-перше, від імені держави, що гарантує громадянину захист від зловживань недержавних правозахисних установ, по-друге, на безоплатній основі. В свою чергу, форму представництва органи прокуратури обирають в залежності від тієї потреби, яка викликала необхідність захисту інтересів або реалізацію процесуального права громадянина. Різноманітність форм представництва, визначених законом, розширює повноваження органів прокуратури і надає можливість для охоплення функцією представництва широкого кола інтересів та процесуальних прав громадян.

До змісту функції представництва інтересів громадян та держави в суді, на думку

А.П. Геля, слід віднести: 1) своєчасне і повне використання передбачених законодавством повноважень для пред'явлення у судах і підтримання позовів (заяв) на захист прав та інтересів громадян і держави, для перегляду незаконних судових постанов; 2) захист соціальних прав громадян, а також відшкодування шкоди, заподіяної державі, державним підприємствам, установам та організаціям, стягнення заборгованості перед бюджетом, Пенсійним фондом та іншими позабюджетними фондами соціальної спрямованості заходами цивільного та господарського судочинства; 3) забезпечення участі в розгляді судами окремих категорій цивільних справ [13, с.102].

Отже, значення реалізації функції представництва інтересів громадян в суді полягає у: 1) захисті прав та інтересів найменш захищених груп населення; 2) компенсації неспроможності деяких категорій громадян захистити свої права шляхом надання їм безоплатної правової допомоги; 3) реалізації процесуальних прав соціально незахищених громадян; 4) відновленні порушеного права соціально незахищених верств населення.

Нерозривно пов'язаною з функцією представництва інтересів громадян в суді, є інша правозахисна функція прокуратури – розгляд заяв і скарг громадян про їх порушені права, крім скарг, розгляд яких віднесено до компетенції суду. Ця функція визначена ст. 12 Закону України «Про прокуратуру» [8]. Функція розгляду заяв і скарг громадян здійснюється органами прокуратури в межах реалізації права громадян на звернення. Дана функція носить правозахисний характер, який полягає у тому, що при зверненні до органів прокуратури із заявами, скаргами, пропозиціями, будь-який громадянин або підприємство мають можливість реалізувати своє право на інформацію, захистити це право у разі отримання необґрунтованої відмови від державного органу надати відповідь на їх запит, захистити своє право або відновити порушене право, шляхом оскарження до органів прокуратури дій, рішень або бездіяльності державних органів, їх посадових осіб, підприємств, установ, організацій тощо.

Таким чином, значення реалізації функції розгляду заяв та скарг громадян про їх пору-

шені права полягає у: 1) забезпеченні захисту прав громадян, які подали скаргу на дії чи бездіяльність державного органу та його посадових осіб; 2) захисті інших прав громадян відповідно до поданих ними заяв та скарг, які відповідно до законодавства можуть бути розглянуті органами прокуратури; 3) забезпеченні захисту прав громадян на звернення до державних органів та установ шляхом здійснення контролю за станом дотримання законодавства при розгляді звернень громадян посадовими особами різних державних органів.

На думку В.А.Середі, перед прокурором у кримінальному суді стоїть двоєдине завдання: довести вину, якщо він вважає підсудного винним, або довести невинність останнього [14, с.121]. Проте, ми не зовсім погоджуємось з таким твердженням, оскільки в процесі судового розгляду справи органи прокуратури у межах реалізації функції підтримання державного обвинувачення, діють саме на стороні обвинувачення, що чітко прописано в законодавстві (Кримінальному процесуальному кодексі України). Доведеність невинності в судовому засіданні покладається на сторону захисту – адвоката. При цьому, в найбільш ідеальному варіанті обвинувачена особа, вина якої не доведена достатніми доказами, не має бути віддана до суду. Оскільки органи прокуратури здійснюють нагляд за законністю досудового розслідування, а також здійснюють процесуальне керівництво слідством, то саме в межах виконання наглядової функції вони повинні забезпечувати захист особи від необґрунтованості обвинувачення, перевіряти достатність та допустимість зібраних доказів, які доводять або спростовують вину підозрюваного та обвинуваченого. У разі, якщо доказів, які доводять вину обвинуваченого недостатньо, прокурор просто не допускає віддання особи до суду. У зв'язку з цим, можна стверджувати, що правозахисний характер функції підтримки державного обвинувачення в суді виявляється більше у захисті прав потерпілої від злочину особи, який надається та гарантується від імені держави.

Отже, значення правозахисної функції підтримання державного обвинувачення в суді полягає у: 1) забезпеченні права грома-

дян на здійснення правосуддя; 2) забезпеченні захисту процесуальних прав громадян в суді; 3) захисті прав громадян від злочинних посягань шляхом притягнення осіб, які становлять загрозу суспільству, до відповідальності, що унеможлиблює скоєння ними в майбутньому нових злочинів; 4) забезпеченні відновлення порушених прав громадян.

Однією з важливих правозахисних функцій, які покладаються на органи прокуратури, є функція прокурорського нагляду. С. Домбровський до змісту наглядової функції прокуратури відніс такі елементи: захист прав громадян, закріплених у майже 40 статтях Конституції України; забезпечення належного механізму правозахисту; підвищення правової обізнаності громадян, компенсація неспроможності значної частини населення оплатити адвокатські послуги; захист прав громадян від порушень закону зі сторони правоохоронних і контролюючих органів; компенсування слабкості державного і відомчого контролю [9, с. 3-6]. З такою позицією автора цілком можна погодитись, проте зауважимо, що функцію нагляду слід відмежовувати від інших правозахисних функцій органів прокуратури. Зокрема, відмінною ознакою прокурорського нагляду є те, що його основне призначення полягає у попередженні порушення права або зупиненні такого порушення ще на стадії, коли протиправне діяння триває або на стадії, коли фактичне порушення права вже відбулося, але його ще реально відновити. В ідеальному варіанті функція нагляду повинна носити попереджувальний характер. Саме це є показником ефективного виконання органами прокуратури своєї наглядової функції.

Таким чином, правозахисний характер функції прокурорського нагляду полягає у забезпеченні захисту прав всіх членів суспільства шляхом постійного та безперервного спостереження органами прокуратури за законністю діяльності органів державної влади та їх посадових осіб, установ, підприємств та організацій, та своєчасного реагування на виявлені порушення режиму законності.

Значення правозахисної функції прокурорського нагляду полягає у: 1) захисті прав громадян від незаконних рішень держав-

**АНОТАЦІЯ**

*В статті охарактеризовано та визначено зміст понять «функція органів прокуратури» та «правозахисна функція органів прокуратури», визначено види правоохоронних функцій органів прокуратури, охарактеризовано кожну із цих функцій.*

них органів; 2) захисті прав громадян, які відбувають покарання, від свавілля та незаконних дій працівників установ виконання покарання; 3) захисті прав громадян від безпідставного притягнення до кримінальної відповідальності; 4) захисті прав громадян під час здійснення слідчих дій та інших прав громадян, як учасників кримінального провадження.

Таким чином, проаналізувавши зміст правозахисних функцій органів прокуратури, можна зробити висновок, що вони відіграють важливе соціальне значення в суспільстві та державі, яке полягає в створенні дієвого контрольно-наглядового механізму за режимом законності та правопорядком в державі, та забезпеченні захисту прав та законних інтересів всіх верств населення від будь-яких незаконних посягань. Сутність правозахисної функції органів прокуратури полягає у тому, що при реалізації своїх повноважень в кінцевому рахунку ці органи завжди здійснюють захист прав, свобод та інтересів фізичних та юридичних осіб, який покладений в основу всіх функцій органів прокуратури та є первісною метою їх діяльності.

**Література**

1. Ожегов С.И. Словарь русского языка: 70000 слов / [Под ред. Н.Ю. Шведовой. – 23-е изд., испр.] – М.: Русский язык, 1990. – 917 с.
2. Корж В. Концептуальні засади реформування функцій прокуратури України. 85-річчю утворення прокуратури України присвячується / Валентина Корж // Вісник прокуратури. – 2007. – № 8 (74). – серпень 2007 р. – С. 74 – 82.
3. Рябцев В. П. Функции и направления деятельности органов прокуратуры / В. П. Рябцев // Прокурорский надзор в Российской Федерации : учебник. – М. : Юрист, 2000. – С. 65-71
4. Прокуратура України. Навчальний посібник для ВНЗ (рек. МОН України) // .Бесчастний В.М., Мичко М.І., Філов О.В. та ін.. - К.

**SUMMARY**

*The article describes and defines the meaning of “function of organs” and “advocacy function of organs,” the types of law enforcement functions of organs, characterized each of these functions.*

:Знання, 2010. – 446 с.

5. Бараннік Р.В. Судові, правоохоронні та правозахисні органи України: [навч. посібник] – 2-ге вид., переробл. і допов. / Бараннік Р.В. – К. : КНТ, 2011. – 352 с.

6. Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. - N 30. - ст.141

7. Кримінальний процесуальний кодекс України від 13.04.2012, № 4651-VI//Урядовий кур'єр від 06.06.2012 — № 99// [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/4651%D0%B0-17>

8. Про прокуратуру: Закон України від 05.11.1991 № 1789-XII // Відомості Верховної Ради України, 1991. - N 53. - Ст.793

9. Долежан В.В. Шляхи конкретизації представницької функції прокуратури у майбутньому Законі України «Про прокуратуру» / Долежан В.В.// Проблеми організації прокуратури й оптимізації її діяльності в сучасних умовах. - 36.наук.праць. - X., 1998, - С. 184-189

10. Прокуратура України: історія, сьогодення та перспективи: матеріали міжнародної науково-практичної конференції (Київ, 25 листопада 2011 року) / [редкол.: Ю.М. Дьомін (відпов. ред.), М.К. Якимчук, І.М. Козьяков та ін.]. – К.: Національна академія прокуратури України, 2012. – 152 с.

11. Косюта М. В. Інтереси громадян і держави як предмет прокурорського представництва / М. В. Косюта // Юридичний вісник. – 2001. – № 2. – С. 144-148.

12. Сапунков В. Процессуальные проблемы представительства прокурором интересов гражданина или государства в суде / В. Сапунков // Проблемы организации прокуратуры и оптимизации ее деятельности в современных условиях : сб. науч. трудов. – X. : ИПК Генеральной прокуратуры Украины, 1998. – С. 178-183

13. Гель А.П. Правоохоронні органи України: Курс лекцій / А.П. Гель, Г.С. Семаков, Д.П. Цвгун. – К. : МАУП, 2000. – 240 с.

14. Середа В.А. Критерии эффективности работы прокурора по поддержанию государственного обвинения в суде // Питання конституційно-правового статусу прокуратури України та удосконалення її діяльності. - X.. - 1999. - С. 121-125