



**Михайло КОСІЮТА,**  
заступник начальника відділу  
підготовки кадрів та зв'язків  
з навчальними закладами управління кадрів  
Головного управління кадрового забезпечення  
Генеральної прокуратури України,  
державний радник юстиції 2 класу,  
доктор юридичних наук, професор

## ПРАВОЗАХИСНА ФУНКЦІЯ ПРОКУРАТУРИ ТА ЇЇ ЗАКРІПЛЕННЯ У МАЙБУТНЬОМУ ЗАКОНІ УКРАЇНИ «ПРО ПРОКУРАТУРУ»

**Ключові слова:** законність; нагляд; право; правозахист; права і свободи.

Упродовж усього періоду існування прокуратури в різних країнах, навіть у феодально-абсолютистських державах, цей орган так чи інакше був причетний до захисту інтересів людини, що впливало з його головної функції – кримінального переслідування. «По званню своєму, – зазначалося в Статуті про судочинство Російської Імперії, – прокурори и стряпчие суть взыскатели наказания и вместе с тем защитники невинности» [1, 540].

Тоталітарний характер політичного режиму в Радянському Союзі і, зокрема, в Українській РСР, не давав прокуратурі можливості проявити себе у правозахисній діяльності, а в період масових репресій 30–50-х років минулого століття система прокурорського нагляду взагалі зазнала руйнації. З початком десталінізації у країні прокуратура поступово поряд із захистом державних інтересів почала вживати заходів з усунення найпоширеніших і найбрутальніших порушень прав і свобод громадян. Хоча, перше, головним завданням для неї все ж залишався захист інтересів держави, а по-друге, її можливості щодо виявлення й усунення правопорушень були суттєво обмежені реаліями тоталітарної системи. У період, що зараз вважається «епохою застою», Прокуратура Союзу РСР у плані правозахисту вимагала від прокурорів зосередити увагу передусім

на здійсненні нагляду за додержанням законів про працю і охорону праці, про адміністративну відповідальність, відповідальність за ошукання споживачів, законодавства про соціальне забезпечення, житлового законодавства, законодавства про звернення громадян [2, 149–203].

У ст. 2 Закону Союзу РСР «Про прокуратуру СРСР» від 30 листопада 1979 року серед завдань прокуратури виділено захист «соціально-економічних, політичних і особистих прав і свобод громадян, проголошених і гарантованих Конституцією СРСР та радянськими законами».

Аналогічна норма закріплена у п. 2 ст. 4 Закону України «Про прокуратуру». Згідно з цією статтею на органи прокуратури покладено захист від неправомірних посягань «гарантованих Конституцією, іншими законами України та міжнародними правовими актами соціально-економічних, політичних, особистих прав і свобод людини і громадянина».

У Конституційному договорі між Верховною Радою України і Президентом України, укладеному 1995 року (п. 2 ст. 43), зазначено, що прокуратура здійснює нагляд за додержанням законодавства з питань прав і свобод громадян, а відповідно до п. 7 – також «захист майнових та інших інтересів громадян...» поряд із захистом інтересів юридичних осіб та держави.

Виходячи з положень чинного законодавства і вказівок, що містяться у наказах Генерального прокурора України, можна зробити такий висновок: після набуття Україною державної незалежності правозахисна складова в діяльності прокуратури стає дедалі більш значимою. Українські законодавці не відмовились від нагляду прокуратури за додержанням і застосуванням законів, обмежившись вилученням прикметника «вищий», терміна «загальний нагляд» і перенісши відповідну функцію, не передбачену в ст. 121 Основного Закону України, до п. 9 Перехідних положень Конституції України, де вона міститься й досі. Відповідно до п. 2 ст. 19 Закону України «Про прокуратуру» (у редакції від 12 липня 2001 року) до предмета нагляду входить «додержання законів про недоторканність особи, соціально-економічних, політичних, особистих прав і свобод громадян, захист їх честі і гідності, якщо законом не передбачено інший порядок захисту цих прав».

Серед країн пострадянського простору функція нагляду (напряму діяльності) прокуратури виділена в чинних законах про прокуратуру Російської Федерації, Вірменії і Таджикистану.

Природно, що питання правозахисту посідають важливе, навіть найважливіше місце у діяльності прокуратури з нагляду за додержанням і застосуванням законів (п. 9 Перехідних положень Конституції України).

Дещо інакше вирішено цю проблему в Федеральному Законі «Про прокуратуру Російської Федерації», згідно з ч. 2 ст. 1 якого нагляд за виконанням законів (аналог українського нагляду за додержанням і застосуванням законів) здійснюється лише щодо структур публічної влади, тоді як нагляд за додержанням прав і свобод людини і громадянина – також органами управління різних комерційних і некомерційних організацій – відсутній.

Діяльність прокуратури України у сфері правозахисту можна трактувати в *широкому і вузькому* розумінні.

У *широкому розумінні* прокурор як представник держави стоїть на захисті прав і свобод людини та громадянина при реалізації усіх конституційних функцій, передбачених

ст. 121 і п. 9 Перехідних положень Конституції України. Невипадково останнім часом учені-юристи підготували фундаментальні дослідження, присвячені ролі прокуратури у захисті прав громадян, зокрема в сфері кримінального судочинства [3–7]. Слушно зазначається, що за належної організації нагляду прокурор здатний запобігти незаконному притягненню осіб до кримінальної відповідальності [8, 165]. Підтримуючи державне обвинувачення в суді, прокурор зобов'язаний звертати увагу на обставини, які не лише спричиняють шкоду, а й приносять користь обвинуваченому, і, звичайно, обстоювати законні права потерпілого від злочину. Прокурорський нагляд в установах виконання покарань є, по суті, єдиним засобом позавідомчого соціального контролю, у тому числі і за додержанням прав засуджених осіб, які перебувають під вартою, і тих, до кого за рішенням суду застосовані інші заходи примусового характеру.

У *вузькому розумінні* правозахисна діяльність прокуратури здійснюється відповідно до п. 9 Перехідних положень Основного Закону України з використанням відповідних повноважень «загальнонаглядового характеру» (ст. 20 Закону України «Про прокуратуру»). При цьому має місце тісний взаємозв'язок між функціями нагляду і представництва прокурором інтересів громадян в суді у випадках, передбачених законом. Тут наглядово-правозахисна діяльність фактично перетворюється на судово-представницьку.

Складовою частиною правозахисної діяльності прокуратури є розгляд та вирішення заяв і скарг громадян як у загальному порядку, передбаченому Законом України від 2 жовтня 1996 року «Про звернення громадян», так і в спеціальній процесуальній формі (наприклад, законності розгляду й вирішення заяв і повідомлень про злочини – ч. 1 ст. 227 Кримінально-процесуального кодексу України).

У практиці роботи органів прокуратури завжди була актуальною проблема співвідношення задекларованих у законодавстві функцій і реальних можливостей впливу на вирішення тих чи інших питань у сфері правозахисту. Як справедливо зазначили російські дослідники, «... у результаті причетності

прокурора до будь-якої справи неминуче постає питання про його відповідальність за результати, а врешті-решт – не лише за якість нагляду, але й за стан законності. У цьому сенсі прокуратура нерідко виглядає «єдиним крайнім», відповідальним за біди і вади нинішньої законності» [9, 33]. Отже, дуже важливо віднайти ту «нішу», у межах якої прокуратура могла б найуспішніше здійснювати правозахисну діяльність.

Таке визначення обсягів нагляду здійснюється у два способи. По-перше, з цього приводу існують вказівки безпосередньо в Законі України «Про прокуратуру» (заборона підміни прокуратурою органів відомчого управління і контролю – ч. 2 ст. 19, визначення підставою звернення прокурора до суду неспроможність громадянина через фізичний або матеріальний стан чи з інших поважних причин самостійно захищати свої порушені чи оспорювані права – ч. 2 ст. 36). По-друге, визначення у функціональних наказах Генерального прокурора України пріоритетних завдань у цій сфері. Так, в наказі від 18 жовтня 2010 року № 3гн серед основних напрямів наглядової діяльності щодо захисту прав і свобод людини та громадянина названі: оплата й охорона праці, охорона здоров'я, соціальне та пенсійне забезпечення, права і свободи осіб, які потребують державної підтримки та допомоги [10, 1]. Централізація прокурорської системи дає змогу проводити перевірки із вказаних питань у загальнодержавному вимірі, це підвищує ефективність ужитих заходів. Але водночас звертає на себе увагу, що у вказаному вище і в попередніх наказах жодного разу не згадувалося про захист прокуратурою громадянських і політичних прав, зокрема виборчих. Зауважимо: невтручання прокурорів у ці процеси останнім часом призвело до грубих порушень виборчого законодавства.

При здійсненні нагляду прокуратура основну увагу приділяє захисту *конституційних* прав і свобод громадян, тобто тих, що закріплені у Розділі II Конституції України. Оскільки норми Основного Закону в цілому спрямовані на захист принципу верховенства права (ч. 1 ст. 8 Конституції України), постає питання про роль прокуратури у забезпеченні реалізації зазначеного

принципу. Якщо під ним розуміти «... підпорядкованість держави та її інститутів правам людини» [11], то можна стверджувати, що прокуратура здійснює *нагляд за додержанням принципу верховенства права*. Це посилює її роль як законоохоронного органу. Вказана обставина не применшує значення принципу *законності* в діяльності прокуратури, суть якого вичерпно викладена у ч. 2 ст. 19 Конституції України.

С. Головатий висловлює думку щодо несутимності таких принципів, як верховенство права і верховенство закону, вважаючи останній головним у діяльності прокуратури [12]. Зі свого боку зауважимо, що суперечності тут немає. Принцип верховенства закону як теоретична конструкція і практичний орієнтир означає верховенство законів над іншими нормативно-правовими актами. Верховенство закону аж ніяк не суперечить принципу верховенства права. Що ж стосується законності, варто зазначити: якщо це демократична законність, то вона цілком може розглядатися як елемент верховенства права.

Сьогодні прокуратура компенсує діяльність «доволі слабкої судової системи» України [13], урівноважує недоліки судового порядку правозахисту, пов'язані з тяганиною при розгляді справ, вживає заходів щодо усунення правопорушень не лише у зв'язку зі скаргами громадян, а і з власної ініціативи, зокрема у випадках так званого неперсоніфікованого громадського інтересу. Як зазначив заступник Генерального прокурора Касаційного Суду Франції Б. Котте, «... дбаючи про те, щоб забезпечити найбільш гнучкі шляхи, можна було б запропонувати таку концепцію, за якої громадянин, у разі виникнення спору з адміністрацією, мав би можливість обирати між зверненням у судовий орган ... або зверненням до прокуратури, яка буде начебто замінювати суд» [14, 41]. На жаль, більшість західних науковців, чия діяльність пов'язана зі структурами Ради Європи, дотримується стосовно цього питання іншої думки: «Суд, і тільки суд!»

При здійсненні нагляду за додержанням прав і свобод громадян прокурори, вносячи протести та приписи про усунення порушень

закону, здійснюють *безпосередній вплив на органи і посадових осіб*, незаконні акти, дії та бездіяльність яких порушують права людини. Таке втручання здебільшого доволі ефективне. Зокрема, прокуратура Дніпропетровської області лише в 2010 році внесла 4 312 документів реагування, спрямованих на захист прав і свобод громадян. До речі, в цілому по Україні гласність правозахисної діяльності прокуратури залишає бажати кращого. Засоби масової інформації, за винятком фахових журналів, основну увагу акцентують на різних негативних явищах. Водночас необхідно систематично повідомляти про факти порушення прокурорами кримінальних справ з приводу несвоечасної виплати зарплати, зриву опалювального сезону й інших резонансних проблем.

Важливим питанням підвищення рівня правозахисної діяльності прокуратури є застосування міжнародно-правових актів у царині прав людини, які через певні обмеження щодо обсягу цієї статті не називаються. Посилання на вказані акти, як і на рішення Європейського Суду з прав людини, у документах прокурорського реагування не робляться, що певною мірою применшує переконливість вказаних документів. П. Рабінович в одній зі своїх робіт слушно зауважує про важливе практичне значення міжнародних актів у запобіганні порушенням і захисті прав людини [15, 124]. Вважаємо, ця проблема має стати предметом уваги з боку Генеральної прокуратури України. Як ж положення стосовно правозахисту мають міститися у майбутньому Законі України «Про прокуратуру»?

У чинному Законі правозахисна роль прокуратури розглядається одночасно і як її завдання (ст. 4), і як принципи діяльності (п. 3 ч. 1 ст. 6). З точки зору законодавчої техніки навряд чи доцільно вказувати про це в трьох нормах – досить буде, якщо правозахист розглядатиметься лише як завдання і функція органів прокуратури. У статті, присвяченій завданням, захист прав і свобод людини та громадянина доцільно поставити на перше місце, а не на друге, як у ст. 5 чинного Закону.

Водночас, виходячи з винятково важливої ролі принципу верховенства права, його

доцільно включити до числа принципів організації діяльності прокуратури.

Кожній конституційній функції прокуратури у чинному Законі України «Про прокуратуру» (розділ III) присвячено окрему главу. Очевидно, це буде властиво і для структури майбутнього Закону.

У відповідній главі нового Закону України необхідно передбачити, що предметом нагляду є додержання та застосування законів про права людини і громадянина усіма державними та недержавними органами й організаціями, на які поширюються наглядом повноваження прокурора, причому перераховувати їх види, на наш погляд, немає потреби.

Якщо на час прийняття нового Закону України «Про прокуратуру» (чи нової редакції цього Закону) залишиться у недоторканності положення п. 9 Перехідних положень Конституції України щодо нагляду за додержанням і застосуванням законів, у запропонованій главі не буде потреби повторювати зміст повноважень прокурора з виявлення порушень закону і реагування на ці порушення. У разі припинення законодавцем дії Перехідних положень, всі повноваження, викладені в них, мають бути відтворені у главі «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». Можливо, при цьому є сенс включити туди узагальнюючу фразу: *«прокурор ... вживає заходів щодо запобігання і припинення порушень прав і свобод людини і громадянина, притягнення до відповідальності порушників цих прав і свобод та відшкодування заподіяної шкоди»*.

Доцільно також, щоб саме у вказаній главі містилася норма, присвячена розгляду звернень (заяв і скарг) в органах прокуратури, проте вона має бути викладена дещо інакше, ніж ст. 12 чинного Закону.

Немає потреби у застереженні, відповідно до якого прокурор розглядає заяви і скарги, *за винятком скарг, розгляд яких віднесено до компетенції суду*. Адже на сьогодні практично будь-яка дія чи бездіяльність може бути оскаржена до суду, і бук-

вальне розуміння цієї фрази наштовхує на думку, що прокурор взагалі не повинен розглядати жодних скарг. Точніше, не просто розглядати, тобто давати їм відповідне спрямування, а вирішувати скарги по суті.

Питання, чи брати певне звернення до провадження у прокуратурі, чи прийняти інше рішення, слід віднести до виключної компетенції власне прокурора. Цілком слушно воно врегульоване у ч. 1 ст. 10 Закону Республіки Молдова «Про прокуратуру»: «... прокурор має право вирішувати будь-які заяви і скарги, які містять відомості про порушення законів».

Також у зазначеній главі слід передбачити положення, відповідно до яких прокурор:

– роз'яснює заінтересованим особам порядок захисту їх прав і свобод;

– має право, за потреби, доручати органам державної влади, органам місцевого самоврядування, посадовим особам підприємств, установ та організацій перевірки заяв і скарг та вжиття щодо них відповідних заходів; вимагати письмову інформацію про результати перевірок разом з їх матеріалами та не менше як раз на рік аналізувати матеріали розгляду звернень громадян і вживати за результатами аналізу відповідних організаційних заходів.

І насамкінець. Відповідно до ч. 2 ст. 12 чинного Закону прокурор здійснює нагляд за додержанням вимог законодавства щодо порядку розгляду скарг всіма органами, підприємствами, установами, організаціями та посадовими особами. Між тим обов'язок здійснювати такі перевірки на різних об'єктах покладено передусім на місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування. Проведення прокуратурою перевірок з цих питань на різних підприємствах та в організаціях можна розцінювати як підміну зазначених владних структур. Тому саме на вказаних структурах доцільно зосередити наглядову діяльність прокуратури у зазначеній сфері, а відповідну частину статті нового Закону викласти у такій редакції:

*«Прокурор здійснює нагляд за додержанням вимог законодавства про розгляд звернень (а не лише скарг!) органами державної виконавчої влади і органами місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами».*

Загалом конкретизація законодавства щодо прокурорського нагляду за додержанням законів про права і свободи людини та громадянина сприятиме підвищенню рівня його ефективності.

#### Список використаних джерел:

1. Энциклопедический словарь. – 7-е изд. – СПб: Русский библиографический институт «Гранат», 1912. – Т. 33. – 680 с.
2. Руководство для прокуроров по общему надзору. – М.: Юридическая литература, 1975. – 204 с.
3. Михайленко А.Р. Расследование преступлений: законность и обеспечение прав граждан / Михайленко А.Р. – К.: Юринком Интер, 1999. – 448 с.
4. Тартишник В.М. Гарантії істини та захисту прав і свобод людини в кримінальному процесі: моногр. / Тартишник В.М. – Дніпропетровськ: Юридична академія МВС України, Арт-Прес, 2002. – 432 с.
5. Трагнюк Р.Р. Прокурорський нагляд за додержанням законів, що забезпечують права обвинуваченого / Трагнюк Р.Р. – Х.: Факт, 2004. – 174 с. – (Серія «Прокурорський нагляд в Україні»).
6. Кривобок В.В. Діяльність прокурора по забезпеченню відшкодування матеріальної шкоди, заподіяної злочинцем: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: 12.00.10 / В.В. Кривобок – Х., 1997. – 20 с.
7. Курило М.П. Прокурорський нагляд за додержанням прав та законних інтересів засуджених до позбавлення волі: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: 12.00.10 / М.П. Курило – Х., 1998. – 18 с.
8. Косюта М.В. Прокурорська система України в умовах демократичного суспільства / Косюта М.В. – Одеса: Юридична література, 2002. – 376 с.
9. Прокуратура Российской Федерации. Концепция развития на переходный период / под ред. Ю.И. Скуратова. – М., 1994. – 88 с.
10. Про організацію прокурорського нагляду за додержанням і застосуванням законів щодо захисту прав і свобод громадян, державних та публічних інтересів: наказ Генерального прокурора України від 18 жовтня 2010 року № 3гн.

11. Рабінович П.М. Верховенство права / П.М. Рабінович // Юридична енциклопедія: в 6 т. / ред. кол. Ю.С. Шемшученко та ін. – К., 1998. – Т. I. – 342 с.
12. Головатий С. «Верховенство закону» versus «верховенство права»: філологічна помилка, професійна недбалість чи науковий догматизм? / С. Головатий // Вісник Академії правових наук України. – 2003. – № 2. – С. 113.
13. Остаточний текст Резолюції ПАРЄ «Про становище в Україні» // Голос України. – 2001. – 17 липня.
14. Прокуратура в правовом государстве: материалы многосторонней встречи, организованной Советом Европы совместно с Генеральной прокуратурой Российской Федерации. – М., 1997. – С. 160.
15. Рабінович П. Європейські стандарти прав людини: онтологічні, гносеологічні та праксеологічні аспекти / П. Рабінович // Вісник Академії правових наук України. – 2003. – №№ 2–3. – С. 114–132.

*Михайло КОСІЮТА*

**ПРАВОВАХИСНА ФУНКЦІЯ ПРОКУРАТУРИ  
ТА ЇЇ ЗАКРІПЛЕННЯ У МАЙБУТНЬОМУ ЗАКОНІ УКРАЇНИ «ПРО ПРОКУРАТУРУ»**

**Резюме**

*Наголошується на тісному зв'язку між функціями нагляду і представництва прокурором інтересів громадян у суді. Відповідні положення пропонується закріпити у новому Законі України «Про прокуратуру».*

*Михаил КОСЮТА*

**ПРАВОВАЩИТНАЯ ФУНКЦИЯ ПРОКУРАТУРЫ  
И ЕЕ ЗАКРЕПЛЕНИЕ В БУДУЩЕМ ЗАКОНЕ УКРАИНЫ «О ПРОКУРАТУРЕ»**

**Резюме**

*Сделан акцент на тесной связи между функциями надзора и представительства прокурором интересов граждан в суде. Соответствующие положения предлагается закрепить в новом Законе Украины «О прокуратуре».*

*Mykhailo KOSYUTA*

**HUMAN RIGHTS PROTECTING PROSECUTORIAL FUNCTION  
AND ITS PROVIDING IN DRAFT LAW ON THE PUBLIC PROSECUTOR'S OFFICE OF UKRAINE**

**Summary**

*Close connection between functions of supervision over the law observance as well as representation of interests of citizens in courts is considered. Applicable regulations are proposed to be provided by new law «On the Prosecutor's Office of Ukraine».*