

8. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 грудня 2010 р. № 2154 «Про затвердження плану заходів з проведення Національної кампанії “Стоп насильству!” на період до 2015 року».

9. Наказ Державного комітету України у справах сім'ї та молоді, МВС України, Міністерства освіти і науки України, Міністерства охорони здоров'я України від 16 січня 2004 року N 5/34/24/11 «Про затвердження Порядку розгляду звернень та повідомлень з приводу жорстокого поводження з дітьми або реальної загрози його вчинення».

10. Сімейний кодекс України. Коментар основних положень / Упоряд. М.І. Хавронюк. — К.: Літера ЛТД, 2006. — 128 с.

11. Адміністративна (поліцейська) діяльність органів внутрішніх справ. Спеціальна частина: Підручник. Видання друге / За загальною редакцією Коваленка В.В., Римаренка Ю.І. Олєфіра В.І., / Константінов С.Ф., Кузьмініч Г.Б. та ін. — К.: «Директ Лайн», 2012. — 504 с

12. Модельное законодательство ООН о насилии в семье // Социальные работники за безопасность в семье: Учебное пособие. / Под ред. Либоракиной М.И., Шапира Б.Ю., Сидоренкова Т.А., Либоракина М.И., Максудов Р.Р., Флямер М.Г. и др. — М.: ЗАО «Редакционно-издательский комплекс Русанова», 1999. — 144 с. — С. 36-50.

УДК 343.1

**Мироненко Т. Є.**, директор інституту підготовки кадрів Національної академії прокуратури України, к.ю.н., старший радник юстиції

## Прокурорські перевірки як практична сторона прокурорського нагляду

В статті проаналізовано підстави, порядок й наслідки прокурорських перевірок, комплекс прав та обов'язків які виникають в ході реалізації цього повноваження у суб'єкта нагляду та право на оборону й обов'язок співпраці об'єкта перевірки.

**Ключові слова:** нагляд прокуратури, національні органи прокуратури, прокурорські перевірки.

В статье проанализированы основания, порядок и последствия прокурорских проверок, комплекс прав и обязанностей возникающих в ходе реализации этого полномочия у субъекта надзора и право на оборону и обязанность сотрудничества объекта проверки.

**Ключевые слова:** надзор прокуратуры, национальные органы прокуратуры, прокурорские проверки.

This article analyzes the reasons, the order and the consequences of prosecutor inspections, set of rights and obligations that arise during the implementation of this authority by the subject of supervision and the right to defense and the duty of cooperation facility inspection.

**Keywords:** supervision of the Prosecutor, the national prosecutors, prosecutorial review.

**Актуальність теми.** Актуальність обраної теми є очевидною з огляду на два чинники: по-перше, в нашій державі відбувається реформування кримінальної юстиції, яке, зокрема, направлене на звуження повноважень прокуратури, а подальше реформування прокуратури (зважаючи на Прикінцеві положення Конституції України та актуальні законопроекти про прокуратуру) — на звуження повноваження цього державного органу влади щодо здійснення нагляду. Доцільність такої законодавчої тенденції можна прояснити шляхом з'ясування комплексної практичної сутності наглядового повноваження органів прокуратури України, що виражається в здійсненні прокуратурою перевірок

піднаглядних суб'єктів. По-друге, в рамках реформування кримінальної юстиції та модифікації українського законодавства про прокуратуру за прикладом європейських законодавчих тенденцій й законодавчих традицій, здійснення прокуратурою перевірок у порядку нагляду в окремих питаннях були видозмінені, хоча до сьогодні, вітчизняними адміністративістами це питання не було комплексно висвітлено, що вважається неперипустимим, зважаючи на важливість такої прокурорської функції.

**Метою статті є** дослідження правової природи повноваження національних органів прокуратури щодо здійснення ними перевірок піднаглядних суб'єктів у порядку нагляду, зважаючи на останні зміни в українському законодавстві, законодавчі тенденції та наукові позиції з цього питання вітчизняних вчених.

**Виклад основного матеріалу.** Сприятиме досягненню поставленої мети в процесі наукового пошуку звернення до суміжних галузей права, аналіз точок зору спеціалістів та науковців з цього питання (Н.О. Рибалка, С.Г. Рибалко), вивчення положень нормативно-правових актів.

Прокурорський нагляд як основна функція прокуратури, що є специфічним видом державної діяльності, починається з перевірки (що є особливою формою й методом нагляду, а також інструментом прокурорського контролю), яка, відповідно до п. 1.2. Положення «Про порядок проведення органами прокуратури перевірок при здійсненні нагляду за додержанням і застосуванням законів» від 12 листопада 2012 року N 111 [1], означає «спосіб здійснення нагляду за додержанням і застосуванням законів, який з моменту прийняття постанови про проведення перевірки надає право на вчинення дій, зазначених у пунктах 3, 4, 5 частини 1 статті 20 Закону України «Про прокуратуру».

З приводу прокурорських перевірок, приміром, Н.О. Рибалка відмічає, що вони є найбільш складною і важкою частиною діяльності прокурора, бо правопорушники «часто ретельно і деколи вельми кваліфіковано знищують сліди своїх протиправних діянь, ховаються самі, загрожують особам, що мають в своєму розпорядженні відповідні відомості». Відтак, вчений приходить до висновку, що за своїм змістом перевірка виконання законів є своєрідним аналогом розслідування [2, с. 770]. Проведення паралелі між перевіркою виконання законів (з якого, власне, і починається нагляд) та розслідуванням злочину є, в повній мірі, доречним, хоча варто звернути увагу на певні умовності такого твердження.

Об'єктами перевірок в ході реалізації прокурорського нагляду є аналогічні об'єкти нагляду. Предметом перевірок при здійсненні нагляду за додержанням і застосуванням законів є: а) відповідність нормативно-правових актів, рішень, які видаються всіма органами, підприємствами, установами, організаціями та посадовими особами, вимогам Конституції України та чинним законам; б) додержання законів про недоторканність особи, соціально-економічні, політичні, особисті права і свободи громадян, якщо законом не передбачено іншого порядку захисту цих прав; с) додержання законів, що стосуються економічних відносин, бюджетного, земельного, митного законодавства та зовнішньоекономічної діяльності, конституційних засад підприємницької діяльності, охорони навколишнього природного середовища, міжнаціональних відносин; д) додержання законів про адміністративні правопорушення.

Зважаючи на вимоги чинного законодавства, підставами для проведення прокурорських перевірок у порядку нагляду є:

1) письмові звернення (за письмовими зверненнями органів державної влади, органів місцевого самоврядування, депутатів усіх рівнів, фізичних та юридичних осіб). При цьому, відповідно до п. 2.2. Наказу Генерального прокурора України від 12

листопада 2012 року N 111, перевірки за заявами та скаргами фізичних чи юридичних осіб, зверненнями та запитамі депутатів усіх рівнів, крім заяв та повідомлень про кримінальне правопорушення, проводяться лише у разі їх попереднього розгляду компетентними органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими чи службовими особами відповідного рівня або неприйняття ними, у тому числі у встановлені строки, рішень з цих питань.

Особливої уваги в цьому питанні заслуговує важлива роль письмових звернень громадян, яку вони відіграють, як в процесі інформування прокуратури про стан законності в окремих питаннях прокурорського відання, так і в ході визначеності конкретних порушень, аргументації суті порушення. З цього приводу, зокрема Г.С. Рибалко відзначає, що звернення, які розглядаються та вирішуються в органах прокуратури, – це одне із джерел інформації про порушення закону, такі звернення дозволяють швидко реагувати на злочини, незаконні правові акти органів державної влади й місцевого самоврядування, протиправні дії посадових і службових осіб, інші порушення. При цьому, як відмічає вчений, розгляд заяв і скарг органами прокуратури можна охарактеризувати як «швидко» (обумовлена стислими строками розгляду) та «економічну» (досягається внаслідок безоплатності розгляду скарг) процедуру [3, с. 301].

Саме з цих підстав, Наказом Генерального прокурора України «Про організацію роботи з розгляду і вирішення звернень та особистого прийому в органах прокуратури України» N 9 гн від 21 червня 2011 року [4] затверджується і вводиться в дію Інструкція «Про порядок розгляду і вирішення звернень та особистого прийому в органах прокуратури України» [5], в абз. 2 п. 3.1. якої наголошується, що при встановленні фактів несумлінного ставлення до перевірок звернень, а також неналежного і невчасного виконання доручень прокуратур вищого рівня винні в цьому прокурорські працівники несуть відповідальність згідно з Дисциплінарним статутом прокуратури України.

2) за власною ініціативою прокурора. Підставами для проведення перевірки прокурором за власною ініціативою, є дані, що свідчать про можливі порушення законності. При цьому, зважаючи на зміст п. 2.4. Наказу Генерального прокурора України від 12 листопада 2012 року N 111, висновки про наявність підстав для проведення перевірки можуть бути зроблені за наслідками проведених аналізів, узагальнень, опрацювання інформації про стан законності, вивчень актів та матеріалів органів державного нагляду (контролю), матеріалів розгляду судами цивільних, адміністративних, господарських справ та справ про адміністративні правопорушення, матеріалів кримінальних проваджень, інформаційних баз даних державних органів, повідомлень у засобах масової інформації, мережі Інтернет та з інших джерел.

Разом з цим, в п. 7 чинного Наказу Генерального прокурора України «Про організацію прокурорського нагляду за додержанням і застосуванням законів» N 3гн від 07 листопада 2012 року [6] підстави для проведення прокурорами перевірок викладені в більш ширшому списку і охоплюють загалом наступне: 1) за письмовими зверненнями органів державної влади, органів місцевого самоврядування, депутатів усіх рівнів, фізичних та юридичних осіб; 2) за матеріалами контролюючих органів; 3) за повідомленнями у засобах масової інформації; 4) за власною ініціативою (з урахуванням стану законності в регіоні, на підставі рішень колегій органів прокуратури, координаційних і міжвідомчих нарад, вимог інших організаційно-розпорядчих документів, доручень керівництва прокуратур вищого рівня).

Так, якщо є всі підстави для того, щоб провести перевірку в порядку нагляду, прокурор повинен до проведення такої підготовуватись до неї, а саме: зробити аналіз стану

законності та заходів щодо її забезпечення, опрацювати документи, вивчити доводи, що викладені у письмовому зверненні органів державної влади, органів місцевого самоврядування, депутатів усіх рівнів, фізичних та юридичних осіб (якщо перевірка ініційована, в результаті отримання скарги), а також витребувати (якщо таке розцінюється як необхідне) від органів державної влади, органів місцевого самоврядування, військових частин, державних підприємств, установ та організацій рішення, розпорядження, інструкції, накази, інші акти і документи й опрацювати відповідні інформаційні бази даних державних органів. При цьому, прокурор, який буде проводити перевірку може скласти її план (про необхідність складання такого плану у кожному конкретному випадку вирішує відповідний керівник прокуратури з урахуванням її обсягів та складності).

Здійснивши усі підготовчі дії щодо перевірки об'єкту в порядку нагляду, прокурор, який за розподілом обов'язків відповідає за вказаний напрям роботи, повинен прийняти постанову про проведення перевірки, в якій зазначає підстави, що свідчать про можливі порушення законності, та обґрунтовує необхідність вчинення дій, передбачених п.п. 3-5 ч. 1 ст. 20 Закону України «Про прокуратуру».

Після прийняття прокурором постанови про проведення перевірки у порядку нагляду за додержанням і застосуванням законів відповідні дані повинні невідкладно вноситись до Єдиної системи статистики та аналізу роботи органів прокуратури України, а копії таких постанов й документів прокурорського реагування, одночасно з їх прийняттям, внесенням (винесенням), необхідно надсилати до прокуратур вищого рівня. В свою чергу, дані про прийняття (скасування) постанови про проведення перевірки у порядку нагляду за додержанням і застосуванням законів, а також про результати цієї перевірки обліковуються у журналі відповідно до форми, що передбачається додатком до Наказу Генерального прокурора України від 12 листопада 2012 року N 111.

Отримання постанови про проведення прокурорської перевірки представником об'єкта перевірки є важливою обставиною і для суб'єкта, і об'єкта нагляду, оскільки, такий акт прокурора може бути оскарженим відповідними посадовими особами підприємства, установи, організації чи фізичною особою-підприємцем протягом десяти днів з дня одержання копії такої постанови до прокурора вищого рівня чи до адміністративного суду.

Що ж стосується порядку проведення прокурорської перевірки, то він регламентується положеннями Наказу Генерального прокурора України від 12 листопада 2012 року N 111, відповідно до якого, прокурорська перевірка в порядку нагляду здійснюється в розумні строки, необхідні для її проведення, тобто строки, що є об'єктивно необхідними для здійснення перевірки з урахуванням її обсягу, складності, об'єкта та місця його знаходження. Що стосується документів, то варто зазначити, що їх оригінали під час перевірок, як правило, без витребування вивчаються на місці (з урахуванням того, що їх безпідставне витребування та зберігання прокурором забороняється).

За наслідками проведених перевірок у разі виявлення порушень закону, прокурор, зважаючи на п. 12 Наказу Генерального прокурора України N 3гн від 07 листопада 2012 року повноважний: а) вносити подання (в цих поданнях, серед іншого, зазначається особа, яка допустила порушення закону, його зміст та порушену норму, а також необхідність та строк вжиття посадовою особою або органом відповідних заходів); б) ініціювати притягнення особи до дисциплінарної, адміністративної відповідальності; в) складати протокол про адміністративне правопорушення; г) розпочинати досудове розслідування; е) звертатися з позовом (заявою) до суду; д) подавати апеляційні скарги на постанови суду у справах про адміністративні правопорушення.

За результатами проведеної перевірки прокурор, який здійснив перевірку, повинен скласти доповідну записку (в цій записці зазначаються: підстави проведення перевірки; фактичні дані, встановлені у ході її здійснення; встановлені порушення законів та пропозиції щодо вжиття заходів прокурорського реагування до їх усунення, притягнення до відповідальності винних службових осіб, відшкодування завданих збитків; пропозиції щодо можливості повернення оригіналів документів у разі їх витребування під час перевірки), підписати її та погодити із керівником прокуратури.

Отже, підводячи підсумок всьому вищевикладеному, слід звернути особливу увагу на наступне: перевірки органів прокуратури є практичним, зовнішнім вираженням реалізації прокуратурою нагляду. Тому, зокрема, об'єктами перевірок в ході реалізації прокурорського нагляду є аналогічні об'єкти нагляду, а предметом перевірок при здійсненні нагляду за додержанням і застосуванням законів є: відповідність нормативно-правових актів, рішень, які видаються всіма органами, підприємствами, установами, організаціями та посадовими особами, вимогам Конституції України та чинним законам; додержання законів про недоторканність особи, соціально-економічні, політичні, особисті права і свободи громадян (якщо законом не передбачено іншого порядку захисту таких прав осіб); додержання законів, що стосуються економічних відносин, бюджетного, земельного, митного законодавства та зовнішньоекономічної діяльності, конституційних засад підприємницької діяльності, охорони навколишнього природного середовища, міжнародних відносин; додержання законів про адміністративні правопорушення.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Про затвердження Положення про порядок проведення органами прокуратури перевірок при здійсненні нагляду за додержанням і застосуванням законів: Наказ Генерального прокурора України від 12 листопада 2012 року N 111. [Електрон. ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.nau.ua/doc/?uid=1041.51129.0>
2. Рибалка Н.О. Поняття та сутність прокурорського нагляду. / Н.О. Рибалка // Форум права. – 2012. - № 4. – С. 768-772.
3. Рибалко Г.С. Функції прокуратури з нагляду за додержанням і застосуванням законів. / С.Г. Рибалко // Вісник Харківського національного університету ім. В.Н. Каразіна, N 945, Серія: Право, Вип. N 9. – 2011. – С. 300-303.
4. Про організацію роботи з розгляду і вирішення звернень та особистого прийому в органах прокуратури України: Наказ Генерального прокурора України № 9 гн від 21 червня 2011 року (із змінами, внесеними наказом Генерального прокурора України від 04.10.11 N 3/2/1гн). [Електрон. ресурс]: Офіційний веб-сайт Генеральної прокуратури України. Режим доступу: [http://www.gp.gov.ua/ua/file\\_downloader.html?\\_m=fslib&\\_t=fsfile&\\_c=download&file\\_id=151878](http://www.gp.gov.ua/ua/file_downloader.html?_m=fslib&_t=fsfile&_c=download&file_id=151878)
5. Про порядок розгляду і вирішення звернень та особистого прийому в органах прокуратури України: Інструкція затверджена Наказом Генерального прокурора України «Про організацію роботи з розгляду і вирішення звернень та особистого прийому в органах прокуратури України» N 9 гн від 21 червня 2011 року. (із змінами, внесеними наказами Генерального прокурора України від 12.07.12 № 1гн-2, від 05.12.2012 № 9гн-1, від 12.04.2013 № 49). [Електрон. ресурс]: Офіційний веб-сайт Генеральної прокуратури України. Режим доступу: [http://www.gp.gov.ua/ua/file\\_downloader.html?\\_m=fslib&\\_t=fsfile&\\_c=download&file\\_id=151882](http://www.gp.gov.ua/ua/file_downloader.html?_m=fslib&_t=fsfile&_c=download&file_id=151882)
6. Наказ Генерального прокурора України «Про організацію прокурорського нагляду за додержанням і застосуванням законів» N 3гн від 07 листопада 2012 року. [Електрон. ресурс]: Офіційний веб-сайт Генеральної прокуратури України. Режим доступу: [http://www.gp.gov.ua/ua/file\\_downloader.html?\\_m=fslib&\\_t=fsfile&\\_c=download&file\\_id=181100](http://www.gp.gov.ua/ua/file_downloader.html?_m=fslib&_t=fsfile&_c=download&file_id=181100)