

ОРГАНІЗАЦІЯ СУДОВИХ ТА ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ

УДК 343.163

Р. Р. Трагнюк

кандидат юридичних наук, доцент кафедри організації судових та правоохоронних органів Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого»

ЩОДО ВИЗНАЧЕННЯ ПРИВОДІВ І ПІДСТАВ ПРОВЕДЕННЯ ПРОКУРОРСЬКИХ ПЕРЕВІРОК ДОДЕРЖАННЯ І ЗАСТОСУВАННЯ ЗАКОНІВ

Статтю присвячено питанням визначення приводів і підстав проведення прокурорських перевірок додержання і застосування законів. Аналізуються приводи проведення перевірок за зверненнями та за власною ініціативою прокурора. Виявляються недоліки законодавчої регламентації вказаних питань. Формулюється авторське визначення підстав проведення прокурорських перевірок.

Ключові слова: приводи, підстави, прокурорська перевірка, прокурор, нагляд за додержанням і застосуванням законів.

Статья посвящена вопросам определения поводов и оснований проведения прокурорских проверок соблюдения и применения законов. Анализируются поводы проведения проверок по обращениям и по собственной инициативе прокурора. Выявляются недостатки законодательной регламентации указанных вопросов. Формулируется авторское определение оснований проведения прокурорских проверок.

Ключевые слова: поводы, основания, прокурорская проверка, прокурор, надзор за соблюдением и применением законов.

Article is devoted to questions of definition of occasions and the bases of carrying out public prosecutor's checks of observance and application of laws. Occasions of carrying out checks according to addresses and on own initiative the prosecutor are analyzed. Shortcomings of a legislative regulation of the specified questions come to light. Author's definition of the bases of carrying out public prosecutor's checks is formulated.

Key words: occasions, bases, public prosecutor's check, prosecutor, supervision of observance and application of laws.

В умовах, коли прокурорська перевірка є основною формою реалізації повноважень прокурора щодо виявлення порушень законності при здійсненні нагляду за додержанням і застосуванням законів, набувають актуальності проблеми визначення приводів і підстав її проведення, оскільки від правильного вирішення цього питання безпосередньо залежать законність та ефектив-

ність практичної прокурорської діяльності.

Проблеми прокурорських перевірок додержання і застосування законів були предметом розгляду багатьох дослідників прокурорського нагляду, зокрема В. В. Долежана, П. М. Каркача, В. Г. Ключкова, М. В. Косюти, І. Є. Марочкіна та ін. Разом з тим в умовах законодавчих змін у організації та проведенні прокурор-

© Трагнюк Р. Р., 2013

ських перевірок не всі аспекти щодо визначення приводів і підстав останні знайшли відображення у науковій юридичній літературі, що спонукає до проведення дослідження за обраною темою.

Насамперед слід звернути увагу на те, що у зв'язку із набранням чинності Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів з питань удосконалення діяльності прокуратури» від 18.09.2012 р.¹ вперше на законодавчому рівні було регламентовано порядок проведення прокурорських перевірок. Стаття 21 «Перевірки та порядок їх проведення» Закону України «Про прокуратуру» врегулювала приводи проведення перевірок, порядок їх ініціювання та деякі інші питання, які більш детально були регламентовані у Положенні про порядок проведення органами прокуратури перевірок при здійсненні нагляду за додержанням і застосуванням законів, затвердженому наказом Генерального прокурора України № 111 від 12.11.2012 р. (далі по тексту – Положення)².

Відповідно до п. 1.2 Положення перевірка визначається як 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». Науковці переважно розглядають її як основну організаційну форму діяльності прокурора, що складається із установлення фактів їхнього порушення, правової оцінки, виявлення осіб, що несуть відпо-

відальність за порушення закону й підзаконного акта, визначення характеру й розміру заподіяної шкоди, причин і умов, що сприяли правопорушенням³. Отже, прокурорська перевірка є правовим засобом або способом здійснення прокурорської діяльності, формою реалізації наданих прокуророві повноважень.

Виходячи із положень ст. 21 Закону України «Про прокуратуру», перевірка може проводитися лише за наявності формально визначених приводів і підстав. Тому на підготовчому етапі прокурор має встановити приводи і підстави для проведення перевірки. При цьому привід у тлумачному словнику української мови визначається як причина яких-небудь дій, вчинків, а підстава – те, чим пояснюються, виправдовуються вчинки, поведінка і т. ін. кого-небудь⁴.

Приводи для проведення прокурорських перевірок визначаються у ч. 2 ст. 19, ч. 1 ст. 21 Закону України «Про прокуратуру», відповідно до яких перевірки проводяться за письмовими зверненнями органів державної влади, органів місцевого самоврядування, депутатів усіх рівнів, фізичних та юридичних осіб, а також за власною ініціативою прокурора. При цьому в названих положеннях Закону є деякі розходження. Так, конкретизуючи приводи до проведення перевірок, ст. 21 Закону України «Про прокуратуру» не містить вказівки на необхідність наявності у цих зверненнях інформації про порушення закону, які вимагають прокурорського реагування, хоча цю вимогу встановлює ч. 2 ст. 19 цього Закону. Оскільки ст. 21 Закону України «Про прокуратуру» можна розглядати як спеціальну норму по відношенню до більш загальної ст. 19, то саме вона, на наш погляд, має вищу юридичну

¹ Про внесення змін до деяких законодавчих актів з питань удосконалення діяльності прокуратури [Електронний ресурс] : Закон України від 18.09.2012 № 5288-VI. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/5288-17>. – Заголовок з екрана.

² Положення про порядок проведення органами прокуратури перевірок при здійсненні нагляду за додержанням і застосуванням законів [Електронний ресурс] : затв. наказом Ген. прокурора України № 111 від 12.11.2012. – Режим доступу: http://www.nau.ua/index.php?page=hot_line&file=419441-12112012-0.htm. – Заголовок з екрана.

³ Ключков В. Г. Проблеми прокурорського нагляду за додержанням конституційних прав і свобод людини : монографія / В. Г. Ключков. – К. : Логос Україна, 2011. – С. 130.

⁴ Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і допов.) / уклад. і гол. ред. В. Т. Бусел. – К. ; Ірпінь : ВТФ «Перун», 2005. – С. 966, 1111.

силу і повинна застосовуватися при визначенні приводів для проведення перевірок. Разом з тим ч. 2 ст. 19 Закону України «Про прокуратуру» містить конкретизуючі вимоги до приводів прокурорських перевірок, указуючи одночасно і на підставу їх проведення. З огляду на це вказані положення Закону повинні бути приведені у відповідність між собою з метою усунення можливості неоднозначного їх тлумачення і застосування.

Крім згаданих положень Закону України «Про прокуратуру» вказівки на приводи проведення перевірок містяться у відомчих актах Генерального прокурора України. Так, відповідно до п. 7 наказу Генерального прокурора України № 3 гн від 07.11.2012 р. «Про організацію прокурорського нагляду за додержанням і застосуванням законів», перевірки у порядку нагляду за додержанням і застосуванням законів належить організовувати та проводити за письмовими зверненнями органів державної влади, органів місцевого самоврядування, депутатів усіх рівнів, фізичних та юридичних осіб, матеріалами контролюючих органів, повідомленнями у засобах масової інформації та за власною ініціативою.

Таким чином, залежно від приводу можна виділити два види прокурорських перевірок: за зверненнями (за письмовими зверненнями органів державної влади, органів місцевого самоврядування, депутатів усіх рівнів, фізичних та юридичних осіб, матеріалами контролюючих органів) та ініціативні (не потребують звернення)¹. Разом з тим деякі науковці піддають критиці наявність у якості приводу для проведення перевірки власної ініціативи прокурора. Приміром, М. В. Косюта вважає нелогічним протиставлення перевірок за заявами та іншими повідомленнями про порушення і перевірок, проведених за наявності чітко не визна-

чених «приводів»². Окремі фахівці взагалі пропонують виключити з числа приводів для перевірки власну ініціативу прокурора, аргументуючи це метою наближення до функцій прокуратур європейського співтовариства³.

Необхідно зауважити, що можливість проведення перевірок за власною ініціативою прокурора дає можливість більш оперативно виявляти порушення закону і реагувати на них. Разом з тим в окремих випадках це створює підстави для зловживань прокурорами наданими їм повноваженнями. З огляду на це на відомчому рівні питання проведення ініціативних перевірок регулюються досить детально. Так, відповідно до п. 7.2 наказу Генерального прокурора України № 3 гн від 07.11.2012 р. «Про організацію прокурорського нагляду за додержанням і застосуванням законів»⁴, перевірки за власною ініціативою необхідно проводити 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. Відповідно до п. 2.4 Положення, підставами для проведення перевірки прокурором за власною ініціативою є дані, що свідчать про можливі порушення законності. Висновки про наявність підстав для проведення перевірки можуть бути зроблені за наслідками проведених аналізів, узагальнень, опрацювання інформації про стан законності, вивчень актів та ма-

² Косюта М. В. Додержання законів у сфері економіки України: актуальні проблеми прокурорського нагляду / М. В. Косюта. – О. : Юрид. л-ра, 2002. – С. 179.

³ Попов Г. Суть правозахисної діяльності органів прокуратури за межами кримінального судочинства / Г. Попов // Вісн. прокуратури. – 2011. – № 11. – С. 47.

⁴ Про організацію прокурорського нагляду за додержанням і застосуванням законів [Електронний ресурс] : наказ Ген. прокурора України № 3 гн від 07.11.2012 р. – Режим доступу: http://www.gp.gov.ua/ua/gl.html?_m=publications&t=rec&id=94102. – Заголовок з екрана.

¹ Лапкін А. В. Основи прокурорської діяльності в Україні : навч. посіб. у схемах / А. В. Лапкін ; за ред. І. Є. Марочкина. – Х. : Право, 2013. – С. 71.

теріалів 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, які також можуть відображатися в: 1) дорученнях Генерального прокурора України, наданих у межах компетенції дорученнях його першого заступника, заступників, прокурорів АРК, міст Києва і Севастополя, областей та прирівняних до них прокурорів, їх перших заступників та заступників; 2) наказах Генерального прокурора України; 3) планах роботи органів прокуратури; 4) рішеннях колегій Генеральної прокуратури України, прокуратур обласного рівня; 5) рішеннях нарад у керівників органів прокуратури; 6) дорученнях прокуратури іншого регіону щодо проведення перевірки, яка потребує вчинення окремих дій у межах повноважень, передбачених ст. 20 Закону України «Про прокуратуру»; 7) інших організаційно-розпорядчих документах. Отже, можливість проведення ініціативних прокурорських перевірок у жодному разі не робить їх довільними.

Важливою новацією щодо приводів прокурорських перевірок є встановлені законом обмеження щодо їх проведення за заявами фізичних чи юридичних осіб, зверненнями та запитамі депутатів усіх рівнів, оскільки такі звернення потребують їх попереднього розгляду компетентними органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими чи службовими особами, крім заяв та повідомлень про кримінальне правопорушення.

Указані законодавчі положення викликають декілька проблем, на які варто звернути увагу. Так, ураховуючи, що перевірки за зверненнями органів державної влади, органів місцевого самоврядування не вимагають попереднього розгляду, не зрозуміло, чи має законодавець

на увазі звернення, які надійшли від самих цих органів, які уповноважені на розгляд відповідних питань, чи взагалі повідомлення будь-якого органу державної влади та місцевого самоврядування, навіть якщо вони за належністю направляють прокуратурі звернення громадян.

По-друге, необхідно звернути увагу на виняток із цього правила, яким є надходження до прокуратури заяв та повідомлень про кримінальне правопорушення. Із ст. 21 Закону України «Про прокуратуру» випливає, що такі заяви і повідомлення є безумовним приводом для проведення прокурорської перевірки, хоча вказані ситуації врегульовуються ст. 214 Кримінального процесуального кодексу України, відповідно до якої слідчий, прокурор невідкладно, але не пізніше 24 годин після подання заяви, повідомлення про вчинене кримінальне правопорушення або після самостійного виявлення ним з будь-якого джерела обставин, що можуть свідчити про вчинення кримінального правопорушення, зобов'язаний внести відповідні відомості до Єдиного реєстру досудових розслідувань та розпочати розслідування¹. Отже, КПК України, який має застосовуватися у подібних випадках, не передбачає проведення жодних дослідчих перевірок, і в цьому відношенні відповідні положення ст. 21 Закону України «Про прокуратуру» вступають із ним у суперечність. З іншого боку, науковці звертають увагу на приховані загрози таких формулювань. Так, на думку О. Банчука, прокурорам для отримання доказів у кримінальному провадженні не потрібно вступати у складні процедури отримання дозволу від слідчого судді, а достатньо буде розпочати перевірку й отримати всю необхідну інформацію від осіб на основі положень Закону «Про прокуратуру». Далі стане «справою техніки» завести ці матеріали перевірки у кримінальне провадження на підставі п. 4 ч. 2

¹ Кримінальний процесуальний кодекс України від 13.04.2012 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/main/t21>. – Заголовок з екрана.

ст. 99 нового КПК і засуджувати осіб з порушенням конституційної презумпції невинуватості осіб¹.

По-третє, закріплення у ч. 1 ст. 21 Закону України «Про прокуратуру» положень, відповідно до яких перевірки проводяться лише у разі їх попереднього розгляду компетентними органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими чи службовими особами або неприйняття ними у встановлені строки рішень з цих питань, викликає непорозуміння щодо того, чи повинна проводитися перевірка у кожному випадку попереднього розгляду такого звернення, чи тільки у разі неприйняття у встановлені строки рішень з цих питань, чи також і у разі залишення звернення без розгляду. Думається, що в тих випадках, коли звернення розглянуто належним чином і щодо нього компетентним органом державної влади чи місцевого самоврядування вжито заходів до усунення порушень, приводи і підстави для прокурорської перевірки фактично відсутні, проведення прокурорської перевірки є недоцільним, оскільки веде до бюрократизму. З огляду на це в Законі має бути чітко встановлено, що наглядові перевірки мають проводитися у випадках відсутності реагування з боку уповноважених органів державної влади та місцевого самоврядування на факти таких порушень, викладені у зверненні, що полягає у залишенні звернень без розгляду, відмові у їх задоволенні, або ж у разі невжиття заходів за наслідками розгляду звернень.

Недостатньо чітко визначена у законі також підстава для проведення прокурорських перевірок. Насамперед викликає зауваження той факт, що її поняття не визначається у ст. 21 Закону України «Про прокуратуру», хоча ч. 3 цієї статті вимагає від прокурорів при прийнятті постанови про проведення перевірок зазначати підстави, що свідчать про можливі порушен-

ня законності. На підстави для проведення перевірок містить побічну вказівку лише ч. 2 ст. 19 Закону України «Про прокуратуру», відповідно до якої перевірка виконання законів проводиться за заявами та іншими повідомленнями про порушення законності, що вимагають прокурорського реагування, проте з огляду на вищевказану колізію із ст. 21 цього Закону не вирішує це питання однозначно. Ускладнює визначення підстави прокурорської перевірки і Положення, яке фактично ототожнює приводи і підстави проведення прокурорських перевірок.

З огляду на це науковці пропонують різні варіанти визначення підстав для проведення прокурорських перевірок. Л. Р. Грицаєнко пропонує прокурорські наглядові перевірки на нинішньому етапі обмежити випадками: 1) злочинних посягань на права та законні інтереси громадян, держави і суспільства; 2) захисту так званого безгласного інтересу, тобто прав громадян, які через вік, стан здоров'я, матеріальне становище та з інших поважних причин не спроможні захистити себе іншим шляхом; 3) захисту масового інтересу, тобто прав великих груп громадян у випадках, коли вони порушуються одним протиправним діянням або одним незаконним нормативно-правовим актом; 4) захисту неперсоніфікованого інтересу, тобто прав та свобод громадян у випадках порушення законодавства про вибори, референдуми, мітинги, демонстрації тощо; 5) порушень законів в діяльності політичних партій, масових громадських об'єднань та рухів, засобів масової інформації; 6) будь-яких очевидних порушень закону, які можуть завдати істотної шкоди законним інтересам громадян, якщо не будуть негайно усунуті². Г. П. Середа та М. В. Руденко пропонують чітко визначити у законі, що прокурору надається право на перевірку з метою ви-

¹ Банчук О. Повноваження прокурорів обмежили – косметично / О. Банчук // Юрид. вісник України. – 2012. – № 39 (920). – С. 5.

² Грицаєнко Л. Р. Прокурорська діяльність в Україні в світлі сучасного світового досвіду: монографія / Л. Р. Грицаєнко. – Вінниця: ДП «Державна картографічна фабрика», 2009. – С. 454.

рішення питання щодо наявності підстав для представництва інтересів держави чи суспільства в суді, а також при захисті прав громадян, коли той обмежений, особливо у можливості самостійно захистити свої права у судовому порядку і звертатися до прокуратури¹. Таким чином, ідеться про той чи інший ступінь обмеження підстав для проведення прокурорських перевірок, визначення вичерпного їх переліку.

На наш погляд, остаточне вирішення цього питання залежить від подальшої трансформації функції нагляду за додержанням і застосуванням законів, проте на сучасному етапі підставою для проведення прокурорської перевірки залишаються будь-які порушення законності. Ураховуючи, що факти таких порушень можуть бути встановлені лише за на-

слідками перевірки (а деякі факти, наприклад, кримінальних правопорушень, рішенням суду), то підставою для проведення перевірки слід вважати достатні дані, що свідчать про можливі порушення законності. Таким чином, у прокуратури залишаються широкі можливості для виявлення порушень законності у різних сферах суспільних відносин.

Отже, підстави для проведення прокурорських перевірок додержання і застосування законів можна визначити як достатні дані, що свідчать про можливі порушення законності, а приводи для її проведення – будь-які джерела, за допомогою яких прокурор отримує ці дані. Використовуючи той чи інший привід для проведення перевірки прокурор має з достатнім ступенем вірогідності встановити її підставу, належним чином за-свідчити це і з достатньою повнотою та чіткістю викласти привід та підставу в постанові про проведення перевірки.

¹ Серета Г. Функція прокуратури з нагляду за додержанням і застосуванням законів / Г. Серета, М. Руденко // Вісн. прокуратури. – 2011. – № 12. – С. 9.

Література

1. Банчук О. Повноваження прокурорів обмежили – косметично / О. Банчук // Юрид. вісн. України. – 2012. – № 39 (920). – С. 5.
2. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і допов.) / уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. – К. ; Ірпінь : ВТФ «Перун», 2005. – 1728 с.
3. Грицаєнко Л. Р. Прокурорська діяльність в Україні в світлі сучасного світового досвіду : монографія / Л. Р. Грицаєнко. – Вінниця : ДП «Державна картографічна фабрика», 2009. – 576 с.
4. Клочков В. Г. Проблеми прокурорського нагляду за додержанням конституційних прав і свобод людини : монографія / В. Г. Клочков. – К. : Логос Україна, 2011. – 320 с.
5. Косюта М. В. Додержання законів у сфері економіки України: Актуальні проблеми прокурорського нагляду / М. В. Косюта. – О. : Юрид. л-ра, 2000. – 264 с.
6. Кримінальний процесуальний кодекс України від 13.04.2012 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/main/t21>. – Заголовок з екрана.
7. Лапкін А. В. Основи прокурорської діяльності в Україні : навч. посіб. у схемах / А. В. Лапкін ; за ред. І. Є. Марочкина. – Х. : Право, 2013. – 136 с.
8. Положення про порядок проведення органами прокуратури перевірок при здійсненні нагляду за додержанням і застосуванням законів [Електронний ресурс] : затв. наказом Ген. прокурора України № 111 від 12.11.2012. – Режим доступу: <http://www.nau.ua/index.php?page=hotline&file=419441-12112012-0.htm>. – Заголовок з екрана.
9. Попов Г. Суть правозахисної діяльності органів прокуратури за межами кримінального судочинства / Г. Попов // Вісн. прокуратури. – 2011. – № 11. – С. 41–48.
10. Про внесення змін до деяких законодавчих актів з питань удосконалення діяльності прокуратури [Електронний ресурс] : Закон України від 18.09.2012 № 5288-VI. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/5288-17>. – Заголовок з екрана.
11. Про організацію прокурорського нагляду за додержанням і застосуванням законів [Електронний ресурс] : наказ Ген. прокурора України № 3гн від 07.11.2012 р. – Режим доступу: http://www.gp.gov.ua/ua/gl.html?_m=publications&_t=rec&id=94102. – Заголовок з екрана.
12. Серета Г. Функція прокуратури з нагляду за додержанням і застосуванням законів / Г. Серета, М. Руденко // Вісн. прокуратури. – 2010. – № 12. – С. 8–13.