

**В. Г. КЛОЧКОВ**

### **ІНІЦІАТИВНА ПЕРЕВІРКА ПРОКУРОРОМ ДОДЕРЖАННЯ ПРАВ І СВОБОД ЛЮДИНИ**

*Рассматриваются сущность и процедура инициативной проверки прокурором соблюдения прав и свобод человека.*

*Essence and procedure of initiative verification of observance a public prosecutor is examined right freedom of man.*

Прокурорська перевірка є одним з найважливіших засобів виявлення порушень законності і застосовується в ході здійснення прокурорського нагляду, в тому числі у ході нагляду за охороною та захистом прав і свободи людини і громадянина.

Важливою і принциповою особливістю діяльності органів прокуратури є її ініціативний характер. Статтею 19 Закону України «Про прокуратуру» передбачено, що перевірка виконання законів проводиться за заявами та іншими повідомленнями про порушення законності, що вимагають прокурорського реагування, а за наявності приводів – також за власної ініціативи прокурора. Однак ця норма закону не визначає сутність та порядок проведення перевірки за ініціативою прокурора. Крім того, питання про ініціювання прокурором перевірки недостатньо розроблене у теорії прокурорського нагляду і разом з тим є важливим у практичній діяльності.

Аналіз наукових публікацій свідчить, що в юридичній літературі немає праць, присвячених власній ініціативі перевірки прокурором додержанням прав і свобод людини та інтересів держави. Лише коротко розглядалися питання про те, що під приводами для проведення перевірок за ініціативою прокурора можуть бути матеріали аналізу дотримання законів, практики прокурорського нагляду, матеріали кримінальних, цивільних, арбітражних справ, статистичні дані, виявлення ознак правопорушення самим прокурором<sup>1</sup>.

---

© КЛОЧКОВ Володимир Григорович – кандидат юридичних наук, Прокурор відділу Головного слідчого управління Генеральної прокуратури України, старший радник юстиції

З метою правильного визначення змісту цього поняття необхідно насамперед дослідити його етимологію, термінологічні особливості. Слово «ініціатива» походить від латинського *initium* – початок; активна, провідна роль у будь-яких діях, заповзятливість<sup>2</sup>. У сучасному словнику це слово визначене так: 1. Почин, внутрішньо спонування до нових форм діяльності, заповзятливість. Проявляти ініціативу. 2. Керівна роль у яких-небудь діях<sup>3</sup>.

У державно-правовій сфері ініціатива – це активна діяльність фізичних або юридичних осіб, спрямована на досягнення мети. Реалізується більш-менш певною процедурою і може вести до виникнення, зміни або припинення правовідносин відповідного змісту. Ініціатива має велике значення у всіх галузях прокурорського нагляду. При цьому має неабияке значення при виявленні фактів порушення прав і свобод людини і громадянина. Здійснюючи нагляд за практикою реалізації прав і свобод людини, прокурор використовує не тільки письмові та усні звернення громадян та юридичних осіб, які надходять до прокуратури. Він повинен також вивчати, аналізувати, узагальнювати і систематизувати інформацію з інших джерел: друкованих, аудіовізуальних повідомлень засобів масової інформації; дані статистичних і контролюючих органів; матеріалів розглянутих у судах цивільних, адміністративних, кримінальних справ тощо. Прокурор у разі необхідності повинен з'ясувати повноту реалізації повноважень і виконання функцій контролюючими та правоохоронними органами.

За своєю юридичною природою вся перевірна діяльність прокурора спрямована на запинення правопорушень, допущених щодо окремої людини чи груп громадян. У тих випадках, коли порушення прав і свобод людини і громадянина вже усунуто, однак подібні правопорушення через їх однотипність отримали поширення на підприємстві, в установі чи організації всіх форм власності, метою та завданням прокурора є попередження їх за допомогою власної ініціативної перевірки повторін таких неправомірних дій з боку конкретних посадових осіб, органів представницької та виконавчої влади.

Важливу допомогу в організації цілеспрямованої роботи з попередження правопорушень надає судова статистика, що має справу вже з підтвердженими судовими рішеннями порушеннями прав і свобод людини та громадянина. Велике значення для апаратів Генеральної прокуратури України, прокуратур областей мають піврічні й річні узагальнення з конкретних питань правозахисної діяльності. Аналітичний матеріал дає змогу виділити неблагополучні сфери забезпечення прав і свобод людини і громадянина, а також планувати цілеспрямовані прокурорські перевірки в масштабі всієї країни і окремих регіонів. У Генеральній прокуратурі України і в прокуратурах областей збирається та аналізується інформація про факти недотримання прав і свобод людини і громадянина.

У системі контролюючих органів виконавчої влади України використовується метод суцільних перевірок. У зв'язку із цим виникло запитання, чи може в органах прокуратури використовуватися метод суцільних перевірок на піднаглядних об'єктах. Однак такої, по надуманих підставах, прокурорської перевірки не повинно бути. Органи прокуратури можуть приступати до перевірки тільки за наявності двох умов: надходження інформації про порушення законів, правових актів і впевненості в тому, що відповідні питання не належать до компетенції інших органів державної влади; необхідності для усунення правопорушень прийняття заходів прокурорського реагування.

Становить інтерес і таке питання: чи можна проводити прокурорські перевірки за дотриманням прав і свобод людини та громадянина з метою загальних

профілактичних заходів, не маючи відомостей про їх порушення? З такою постановкою питання не можна погодитися. Органи прокуратури повинні приступати до проведення перевірки тільки за наявності обов'язкових умов, передбачених статтею 19 Закону України «Про прокуратуру»: перевірка виконання законів проводиться за заявами заявчів та іншими повідомленнями про порушення законності, що вимагає прокурорського реагування, а за наявності приводів – також за власною ініціативою прокурора. Прокуратура не підмінює органи відомчого управління та контролю, не втручається в господарську діяльність, якщо така діяльність не суперечить чинному законодавству.

Вчені й практичні працівники обґрунтовано дійшли висновку, що прокурорські перевірки дотримання законів характеризуються тим, що проводяться тільки за заявами й іншими повідомленнями про порушення законності, які вимагають прокурорського реагування, а за наявності приводів – також за власною ініціативою прокурора<sup>4</sup>.

Однак ще є випадки, коли це питання має дискусійний характер, неоднозначний підхід. Так, серед деяких слухачів Академії прокуратури України автором ставилося питання, чи має право прокурор і його заступник, помічник прокурора провести перевірку на підприємстві, в установі, організації, якщо в нього немає інформації, сигналів про правопорушення, а також не передбачено планом роботи прокуратури. Вони відповіли, що цей оперативний працівник прокуратури має право провести будь-яку прокурорську перевірку, не володіючи інформацією про правопорушення, оскільки законом надані йому більші повноваження і таке право.

Отже, теорія і практика повинні знайти розумний підхід, що дасть органам прокуратури можливість ефективно здійснювати наглядові повноваження і не перебирати на себе ті, які їй не властиві. Втручання прокуратури у сферу правових відносин, де вона не має реальних правових важелів впливів, підриває її авторитет і віру громадськості в значимість всієї прокурорської системи.

Працівники органів прокуратури повинні об'єктивно та неупереджено виважено проаналізувати й дійти висновку, на що сьогодні спрямовано наглядові зусилля прокурорів і який їхній коефіцієнт корисної дії. На підставі такого аналізу перейти у своїй діяльності від загальності й необмеженості до конкретності й предметності, покінчити з безглуздими всеохоплюючими пошуковими заходами<sup>5</sup>.

Відтак можна дійти висновку: прокурорські перевірки, у тому числі намічені з метою попередження порушень прав і свобод людини та громадянина, можуть бути проведені оперативним працівником прокуратури тільки за наявності достатніх приводів. Не повинно бути випадків, щоб оперативний працівник прокуратури без приводу, за відсутності відомостей про правопорушення, діючи за принципом «що-небудь знайдемо, накопаємо» проводив перевірку.

Уявімо таку ситуацію (які є в прокурорській практиці): проігнорувавши ці вимоги закону, прокурор все-таки провів прокурорську перевірку на підприємстві, однак правопорушень не виявив. У результаті порушено нормальну господарську діяльність піднаглядного об'єкта, задіяні та відсторонені від роботи працівники, робота прокурора – «вхолосту», витрачено матеріальні кошти, негативний вплив на авторитет і престиж органу прокуратури.

Основною організаційною формою діяльності прокурора є перевірка, що складається з повного встановлення фактів порушень законів і підзаконних актів, правової оцінки, виявлення винних осіб, що несуть відповідальність за порушен-

ня закону, визначення характеру і розміру заподіяної шкоди, встановлення обставин, що їм сприяють.

Перевірки проводяться за наявності таких приводів і підстав. Приводами є відомості, що надійшли до прокуратури, про факти порушення закону чи підзаконного акту, і безпосереднє їх виявлення прокурором, що вимагає вжиття заходів з боку прокурора. Підставою проведення перевірок можуть бути наявність у джерелі інформації даних, що свідчать про порушення закону або про замах на його порушення. Для розкриття змісту підстави проведення прокурорської перевірки важливе є розуміння такого основного елемента, як наявність інформації, що надійшла до прокуратури, ознак дисциплінарного, адміністративного правопорушення або кримінального злочину, а також цивільно-правового правопорушення, що є підставою моральної або матеріальної відповідальності осіб.

Щоб досліджувати сутність приводів для проведення перевірок, основним критерієм є поняття відомостей, що надійшли, про факти порушення закону або підзаконного акту. Так, зі змісту частини 2 статті 19 Закону України «Про прокуратуру» випливає, що перевірка виконання законів проводиться за заявами та іншими повідомленнями про порушення законності, що вимагають прокурорського реагування, а за наявності приводів – також за власної ініціативи прокурора.

Щодо перевірки виконання законів у літературі є різні точки зору. Так, В.Д. Ломовський дає таку характеристику прокурорської перевірки: урегульована законом діяльність прокурора щодо встановлення обставин конкретних правопорушень, установлення осіб, які допустили ці порушення, що здійснено шляхом застосування конкретних прокурорсько-наглядових дій, обраних прокурором за характером правопорушень, проведена за наявності підстав (відомостей про правопорушення) і в певному порядку з ухваленням рішення про відновлення порушених прав або встановлення відсутності правопорушення<sup>6</sup>.

Слушним є твердження А. Д. Берензона, що «завданнями прокурора є повне й об'єктивне встановлення: а) факту правопорушення; б) характеру правопорушення; винних у його здійсненні, ступеня їхньої провини; в) розміру заподіяних правопорушеннями матеріальних збитків; обставин, що сприяли здійсненню правопорушень»<sup>7</sup>.

Заслугує на увагу обґрунтований висновок інших авторів: «Перевірка виконання законів – це сукупність дій прокурора, спрямованих на встановлення порушень закону, причин цих порушень і умов, які їм сприяють, з метою вжиття заходів до їхнього усунення, відновлення порушених прав і притягнення до відповідальності винних»<sup>8</sup>.

Аналіз актів прокурорського реагування і юридичної літератури свідчить, що термін «перевірка виконання законів» є не зовсім точним. Тому О. Р. Михайленко зробив такий висновок: перевіряє піддаватися «не виконання законів», тобто законослухняна діяльність, а обставини відхилення від чинного законодавства<sup>9</sup>. На підставі вищевикладеного вважаю, що в нормативних актах органів прокуратури, актах прокурорського реагування необхідно використовувати термін: «перевірка з метою виявлення порушень закону або підзаконного акту».

Прокурорська перевірка складається з таких сукупних дій: збирання, дослідження та оцінка відповідних матеріалів. Кожна перевірка складається із декількох етапів: підготовка до проведення перевірки; здійснення перевірки; складання підсумкового документа (довідки або доповідної записці) про наслідки перевірки та їх реалізація. У зв'язку з цим необхідно мати на увазі, що перевірки

бувають різними, а саме: за масштабом досліджуваних питань; їх змістом; колом об'єктів, що перевіряються; тривалістю охоплення перевірками періодів; ступенем складності встановлення обставин порушень закону чи нормативно-правового акту тощо.

Прокурорська практика свідчить, що однією з умов результативності перевірки є належна підготовка до її проведення. Для цього прокурору необхідно вивчити щодо предмета перевірки закони і підзаконні акти, що визначають порядок правового регулювання питань, що підлягають перевірці; накази і вказівки Генерального прокурора України, методичні листи і рекомендації, інформаційні листи; структуру, умови діяльності об'єкта, де буде проводитися перевірка; коло посадових осіб, за якими закріплено виконання законодавства, що становить предмет перевірки, а також ознайомитися в прокуратурі з матеріалами перевірок, які раніше проводилися на певному об'єкті.

Для ефективного проведення прокурорсько-наглядових дій, досягнення їх логічної послідовності необхідно скласти попередній план перевірки, що затверджується прокурором або його заступником.

У ході перевірки прокурор знайомиться з усіма необхідними документами і матеріалами, витребує додаткові документи, викликає посадових осіб та інших громадян, витребує від них письмові або усні пояснення за фактом порушень закону або підзаконних актів.

У зв'язку з цим постає питання, які обставини правопорушення повинен у ході перевірки встановлювати прокурор. У Законі України «Про прокуратуру» та галузевих наказах Генерального прокурора України це чітко не зазначено.

Вважаємо, що в ході перевірки повинні встановлюватися такі обставини: чи мало місце порушення прав і свобод людини й громадянина; у чому виражається конкретне порушення прав і свобод, які норми закону і підзаконного акту порушені, яким органом, установою, організацією, підприємством, посадовими, юридичними або фізичними особами допущено порушення прав і свобод людини; які обставини сприяли порушенню, розміри матеріальних збитків та іншої шкоди, причини порушень і умов, що їм сприяли.

Тому з метою підвищення ефективності прокурорського нагляду на різних напрямках, у тому числі нагляду за дотриманням прав і свобод людини і громадянина, у Законі України «Про прокуратуру» як окрему статтю, а в галузевому наказі Генерального прокурора України як пункт або абзац – необхідно чітко вказати перелік питань і обставин, які повинен виявляти прокурор у ході перевірки.

Прокурорська перевірка завершується обміркуванням можливих заходів реагування і визначенням напрямів їх реалізації.

Для проведення перевірки прокурор здійснює певні повноваження, передбачені Законом України «Про прокуратуру».

У якій же формі повинен бути оформлений результат прокурорської перевірки? У Законі України «Про прокуратуру» і в галузевих наказах Генерального прокурора України конкретно про це не зазначено. Як свідчить прокурорська практика такою формою є довідка про результати перевірки.

Відповідно до словника слово «довідка» означає: «відомість про що-небудь, отримана ким-небудь після пошуків, у відповідь на запит і т.п.; документ із такими відомостями»<sup>10</sup>. Тлумачний словник не містить визначення слова «довідна записка», однак є слово «довідь», що означає публічне повідомлення, що являє собою розгорнутий виклад на певну тему, усне або письмове повідомлення

керівникові про службову справу<sup>11</sup>. Слово «записка» тлумачиться як аркуш паперу із записом, коротенький лист, короткий виклад будь якої справи, службова записка<sup>12</sup>.

У довідці обов'язково повинні відображатися привід і підстава проведення перевірки, дані, встановлені в процесі перевірки матеріалів, що підтверджують їх або виключають характер правопорушення, ким персонально і з якої причини вони допущені, а також висловлюються висновки і пропозиції про форми реалізації результатів перевірки.

У прокурорсько-слідчій практиці мають місце випадки, коли результат перевірки оформляється не довідкою, а доповідною запискою на ім'я керівника. Наприклад, такими є доповідні записки прокурорів області або Генерального прокурорів України. Тому результати перевірок прокуратури або структурного підрозділу необхідно оформляти довідками, а у разі істотних недоліків і прорахунків – доповідними записками (за підписом керівника прокуратури або його заступника) з висновками і пропозиціями щодо заходів реагування. Довідку або доповідну записку підписувати перевіряючими, ознайомлювати з нею під розпис керівника перевіреної прокуратури, якому вручать її екземпляр. У разі незгоди з викладеними фактами і висновками додавати до довідки (доповідної записки) письмові заперечення.

Для того, щоб не було різних підходів щодо форми результату перевірки інформації, що надійшла від людини і громадянина, юридичної особи, а також результатів планових і непланових перевірок, необхідно в регламенті прокуратур АР Крим, областей, міст Києва і Севастополя, Генеральної прокуратури України, в Законі України «Про прокуратуру» в окремій статті або в галузевих наказах Генерального прокурора України вказати назву документа оформлення. Таким документом може бути довідка. При цьому вказати запропонований варіант такої довідки.

Доповідна записка на ім'я прокурора міста Києва та Севастополя, області або Генерального прокурора України повинна базуватися на результатах перевірки, бути оформлена у вигляді довідки, що додається до вищевказаного документа. За своєю значущістю доповідна записка повинна бути вищою, ніж довідка.

Необхідно звернути увагу на те, що в прокурорсько-слідчій практиці мають місце факти, коли деякі прокурори областей на виконання рішень засідання колегій про результати виконання їхніх рішень і усунення зазначених у них недоліків інформують Генерального прокурора України різними документами. Так, рішенням розширеного засідання колегії Генеральної прокуратури України від 26 січня 2008 р. прокурорам АР Крим, областей і прирівняним до них прокурорам запропоновано про результати виконання рішення й усунення зазначених недоліків інформувати центральний апарат<sup>13</sup>. У зв'язку з цим у прокуратурах областей була виконана робота, про яку прокурори областей інформували Генерального прокурора України. Однак інформація мала різні назви. В одних документах взагалі не було назви, в інших – доповідна записка, яких більшість, у третіх – інформація<sup>14</sup>. Крім того, у резолютивній частині рішень колегії Генеральної прокуратури в одних випадках, відповідно (від 23 червня 2008 р.) зазначено – доповісти, в інших випадках, у рішеннях колегії від 26 січня 2008 р., від 28 березня 2008 р., відповідно від 15.04.2008, від 18 квітня 2008 р. – інформувати, у третіх, у протоколі розширеної оперативної наради у Генерального прокурора України від 26 жовтня 2007 р., – доповідними записками, у четвертих, у рішенні спільного

засідання колегії Генеральної прокуратури України і Міністерства внутрішніх справ України від 27 лютого 2008 р. – повідомити<sup>15</sup>. До того ж у рішенні розширеного засідання колегії Генеральної прокуратури України від 25 лютого 2009 р. також зазначено, що прокурорам АР Крим, областей, міст Києва і Севастополя про результати виконання рішення колегії інформувати центральний апарат<sup>16</sup>.

Аналогічна тенденція має місце і по інших актах реагування: вказівках, завданнях і листах керівництва Генеральної прокуратури України.

Щоб не було різних підходів в оформленні назв подібних документів, необхідно в резолютивних рішеннях колегій або в регламенті вказувати, що про результати виконання рішення і усунення зазначених недоліків інформувати Генеральну прокуратуру України (із зазначенням дати) доповідними записками. У свою чергу прокурори АР Крим, областей, міст Києва і Севастополя про результати виконання рішення колегії повинні інформувати Генерального прокурора України доповідними записками.

1. *Закон України про прокуратуру*. Науково-практичний коментар // Д.М. Бакаєв, Ю.М. Грошевий, В.В. Долежан та ін. – Х., 1993. – С. 71; *Клочков В.Г.* Правові засоби прокурорського нагляду за додержанням і застосуванням законів // Навчально-методичний посібник. – К., 2003. – С. 5-8, 11; *Клочков В.Г.* Історія прокуратури України: Монографія. – К., 2002. – С. 86–87; *Клочков В.Г.* Роль прокурорського надзора в охорані та захисті прав і свобод людини // *Государство и право*. – 2009. – № 2. – С. 63–64. 2. *Словник іншомовних слів*. – К., 1977. – С. 283. 3. *Ожегов С.И.* Словарь русского языка. – М., 2005. – С. 245. 4. *Прокурорський нагляд в Україні: Підручник / І. Є. Марочкін, Ю. М. Грошевий, О.Б. Червякова та ін.; За ред. Ю.М. Грошевого і І.Є. Марочкіна*. – Донецьк, 1997. – С. 72. 5. *Над усе – права та інтереси людини та громадянина. Із виступу першого заступника Генерального прокурора України С.М. Вінокурова на колегії Генеральної прокуратури України // Вісник прокуратури*. – 2003. – № 8. – С. 5. 6. *Ломовский В.Д.* Прокурорско-надзорные правоотношения. – Ростов- на-Дону, 1987. – С. 52–53. 7. *Берензон А. Д., Мелкумов В. Г.* Работа прокурора по общему надзору: Вопросы общей методики. – М., 1974. – С. 29. 8. *Закон України «Про прокуратуру»*. Науково-практичний коментар // Д.М. Бакаєв, Ю.М. Грошевий, В.В. Долежан та ін. – Х., 1993. – С. 70. 9. *Михайленко А. Р.* О пределах прокурорского надзора по обеспечению законности // *Науч. информ. по вопр. борьбы с преступностью*. – М., 1989. – С. 3–4. 10. *Ожегов С.И.* Словарь русского языка. – М., 2005. – С. 744. 11. Там же. – С. 168. 12. Там же. – С. 212. 13. *Рішення* розширеного засідання колегії Генеральної прокуратури України від 26 січня 2008 р. – С. 10. 14. *Лист* прокурора Львівської області від 14.07.2008. – С. 1; *Доповідна записка* від 11.07.08 про виконання рішення розширеного засідання колегії Генеральної прокуратури України від 26 січня 2008 року прокурора Львівської області. – С. 1; *Інформація* прокурора Житомирської області від 11.07.08 про виконання рішення розширеного засідання колегії Генеральної прокуратури України від 26.01.2008 р. – С.1. Таке саме прокурора Івано-Франківської області від 11.07.08. – С.1. 15. *Рішення* колегії Генеральної прокуратури України (копії), надіслані для виконання та відома. Наряд № 06-24. 16. *Рішення* засідання колегії Генеральної прокуратури України від 25 лютого 2009 р. – С. 1.