

УДК 343.8

## ФУНКЦІЇ ПРОКУРАТУРИ ЯК СУБ'ЄКТА ЗАПОБІГАННЯ ЗЛОЧИНАМ В УКРАЇНІ PROSECUTION AS A SUBJECT OF CRIME PREVENTION IN UKRAINE

Супруненко Д.О.,

*ад'юнкта кафедри кримінології та кримінально-виконавчого права  
Національної академії внутрішніх справ*

У статті здійснено аналіз результатів діяльності прокуратури як суб'єкта запобігання злочинам, зокрема в органах та установах виконання покарань України. Крім цього вивчені нормативно-правові акти, що регулюють роботу прокуратури у зазначеній сфері суспільних відносин, та проблеми їх реалізації на практиці. На підставі отриманих даних по суті тематики дослідження розроблені науково обґрунтовані шляхи підвищення рівня запобіжної діяльності прокуратури у цьому напрямі.

**Ключові слова:** засади, організаційні засади, правові засади, запобігання злочинам, прокуратура, органи виконання покарань, установи виконання покарань, нормативно-правовий акт, прокурорський нагляд, суб'єкт запобігання злочинам.

В статье осуществлен анализ результатов деятельности прокуратуры как субъекта предупреждения преступлений, в частности в органах и учреждениях исполнения наказаний Украины. Кроме этого изучены нормативно-правовые акты, регулирующие работу прокуратуры в этой сфере общественных отношений, и проблемы их реализации на практике. На основании полученных данных по существу тематики исследования разработаны научно обоснованные пути повышения уровня предупредительной деятельности прокуратуры в этом направлении.

**Ключевые слова:** основание, организационные основания, правовые основания, предупреждение преступлений, прокуратура, органы по исполнению наказаний, учреждения по исполнению наказаний, нормативно-правовой акт, прокурорское наблюдение, субъект предупреждения преступлений.

The article analyzes performance of prosecution as subject of crime, in particular organs and penal institutions in Ukraine. In addition, studied regulations governing work of prosecution in this area of public relations, and problems of their implementation in practice. Based on these data substantially subject study scientifically substantiated ways to improve preventive activities prosecution in this direction.

**Key words:** basis, organizational principles, legal principles, crime prevention, Prosecutor, penal authorities, penal institutions, legal act, procurator, subject of crime prevention.

**Актуальність теми.** Проведений аналіз результатів прокурорського нагляду в Україні за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян, та матеріалів реагування органів прокуратури на виявлені порушення закону, встановленого порядку виконання та відбування покарань, а також конституційних прав, свобод і законних інтересів суб'єктів і учасників кримінально-виконавчої діяльності, дозволяє зробити висновок про те,

що назріла нагальна необхідність зміни змісту предмета нагляду, завдань та методики прокурорських перевірок в органах та установах виконання покарань, яка можлива лише при іншому підході, а саме – прокуратура має стати не просто суб'єктом запобігання злочинам, а його координуючим елементом. Тобто на порядок денний у цій ситуації виходять три ключові проблеми, що потребують вирішення у зазначеній площині та мають підвищити рівень ефективності діяльності всіх без винятку суб'єктів запобіжної діяльності. Зокрема йдеться про необхідність:

а) якісної зміни ролі та місця прокуратури в реалізації кримінологічної політики України;

б) суттєвого покращення взаємодії прокуратури з іншими правоохоронними органами, органами державної влади та місцевого самоврядування, а також громадськістю та окремими громадянами;

в) удосконалення змісту прокурорсько-наглядової діяльності, у тому числі з питань запобігання злочинам.

Вивчення наукової літератури показало, що в більшій мірі питаннями, які склали предмет дослідження цієї наукової статті, займаються науковці, що розробляють проблеми діяльності прокуратури, а саме: Ю.М. Грошевий, Л.М. Давиденко, В.С. Зеленецький, С.В. Домбровський, М.В. Косюта, М.Л. Лісовий, О.Р. Михайленко, Ю.Е. Полянський, В.Я. Тацій, Є.В. Фесенко, М.К. Якимчук. Поряд із цим слід визнати, що без залучення до цього процесу науковців інших галузей, що складають зміст боротьби зі злочинністю в Україні, зокрема, вчених кримінологів, а також без глибокого аналізу особливостей кримінально-виконавчих правовідносин підвищити ефективність запобіжної діяльності прокуратури України у сфері виконання покарань буде вкрай проблематично, що й виступило додатковим аргументом при виборі теми цієї наукової статті.

Виклад основного матеріалу. У науці під функцією розуміють роботу кого-, чого-небудь і обов'язок, коло діяльності когось, чогось [1, с. 717]. Це слово походить від латинського *function* (відправлення, діяльність) [2, с. 635]. Функції прокуратури визначені в Конституції України (розділ VII), Законі України «Про прокуратуру» та інших нормативно-правових актах. При цьому слід зазначити, що приймаючи в новій редакції Закон України «Про прокуратуру» [3], Верховна Рада України не дотрималась повною мірою вимог принципу верховенства права, що закріплений у ст. 8 Конституції України, а саме: у законі дещо звужений статус прокуратури України, зокрема цей державний орган позбавлений функції так званого «загального» нагляду. Такий підхід законодавця навряд чи можна визнати правильним, позаяк відповідно до вимог ст. 8 Конституції України у нашій державі визнається й діє принцип верховенства права, згідно з яким Конституція України має найвищу юридичну силу, а закони та інші нормативно-правові акти мають прийматися на основі Конституції України й повинні відповідати їй.

Більше того, норми Конституції України є нормами прямої дії. Як із цього приводу вказано в п. 2 постанови Пленуму Верховного Суду України «Про застосування Конституції України при здійсненні правосуддя» від 1 листопада 1996 р. № 9, оскільки Конституція України, як зазначено в її ст. 8, має найвищу юридичну силу, а її норми є нормами прямої дії, суди при розгляді конкретних справ мають оцінювати зміст будь-якого закону чи іншого нормативно-правового акту з точки зору його відповідності Конституції, й у всіх необхідних випадках застосувати Конституцію як акт прямої дії [4, с. 196]. Цікавим у зв'язку з цим є висновок О.В. Петришина, який

зазначив, що Основний Закон, проголошуючи Україну правовою демократичною державою, виключає тавтологічне широке розуміння верховенства права, натомість орієнтує на тлумачення цього принципу у вузькому значенні – з позиції співвідношення права й закону як верховенства права над законом. Звужений, більш спеціальний підхід до розуміння принципу права дає можливість розглядати питання демократичної організації державної влади й панування права в суспільних відносинах, як відносно автономні, сконцентрувати увагу правознавців на правовій проблематиці й ролі судових органів як остаточного арбітра з питань права в забезпеченні й захисті прав та свобод людини і громадянина [5, с. 19]. Саме цей принцип побудови правових норм і їх співвідношення з нормами Конституції України й мала б урахувати Верховна Рада України, приймаючи нову редакцію Закону України «Про прокуратуру».

На практиці вийшло навпаки. Більше того, в Україні створено небезпечний прецедент (фр. *precedent*, від лат. *praecedens* – те, що передує; випадок, який мав місце раніше, та є прикладом або виправданням для подальших випадків подібного роду) [2, с. 465], який може перерости в постійну практику діяльності Верховної Ради України та створити умови для посягання не тільки на демократичні засади діяльності нашої держави, а й для порушення прав, свобод і законних інтересів громадянина і людини. Зміст цієї проблеми полягає в такому. Відповідно до вимог ст. 121 Конституції України прокуратура України становить єдину систему, на яку покладаються: 1) підтримання державного обвинувачення в суді; 2) представництво інтересів громадянина або держави в суді у випадках, визначених судом; 3) нагляд за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство; 4) нагляд за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних із обмеженням особистої свободи громадян; 5) нагляд за додержанням прав і свобод людини і громадянина, додержанням законів із цих питань органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами [6].

У новій редакції Закону України «Про прокуратуру» (ст. 2) до функцій прокуратури віднесено: а) підтримання державного обвинувачення в суді; б) представництво інтересів громадянина або держави в суді у випадках, визначених цим Законом; в) нагляд за додержанням законів органами, що проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство; г) нагляд за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних із обмеженням особистої свободи громадян [3]. При цьому, в п. 1 розділу XIII «Перехідні положення» цього Закону зазначено, що прокуратура виконує функцію нагляду за додержанням прав і свобод людини і громадянина, додержанням законів із цих питань органами виконавчої

влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами виключно у формі представництва інтересів громадянина або держави в суді. Таким чином, мусимо визнати, що норми Закону України «Про прокуратуру» не повною мірою кореспондують з відповідними нормами Конституції України, ігноруючи при цьому закріплені у ній принципи верховенства права.

Привертає до себе увагу ще один аспект, що безпосередньо стосується Закону України «Про прокуратуру», а саме: у п. 4 ч. 1 ст. 2 вжито словосполучення «у кримінальних справах», тоді як у Законі України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Кримінального процесуального кодексу України» від 13 квітня 2012 р. йдеться про «кримінальні провадження» [7]. Виходячи із цього, логічним було б внесення змін до Закону України «Про прокуратуру», замінивши в його тексті словосполучення «кримінальні справи» на «кримінальні провадження». У цьому контексті потребує видозміни й ст. 22 КВК України «Прокурорський нагляд за виконанням кримінальних покарань», оскільки ні в Конституції України (ст. 121), ні в Законі України «Про прокуратуру» (ст. 2) такої функції прокуратура не має.

Натомість, у ст. 26 Закону України «Про прокуратуру» йдеться про нагляд за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних із обмеженням особистої свободи громадян, який у тому числі й передбачає прокурорський нагляд у сфері виконання покарань.

Поряд із цим у науці досі триває дискусія щодо поділу прокурорського нагляду, предмет якого визначено в ст. 26 цього Закону, на дві складові: а) нагляд за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах (власне, це і є нагляд у сфері виконання покарань); б) нагляд за додержанням законів при застосуванні заходів примусового характеру, пов'язаних із обмеженням особистої свободи громадян [8, с. 37]. З такою позицією вчених можна погодитись, враховуючи, зокрема, і те, що потреба досягнення максимально високого результату від реалізації наглядових функцій, з одного боку, та підвищення ефективності кримінально-виконавчої діяльності – з іншого, вимагають упровадження в прокурорсько-наглядову діяльність певних науково обґрунтованих прийомів організації праці, до яких належать, зокрема, спеціалізація та кооперування. Саме галузі прокурорського нагляду. При цьому, як слушно дійшов висновку Р.В. Лемак, така спеціалізація зумовлена специфікою функцій, які виконують різні органи й посадові особи, а також особливостями завдань, що вирішуються ними. Більше того, в основу поділу єдиного прокурорського нагляду на галузі покладено об'єктивний чинник, що зумовлений змістом та особливостями об'єкта й предмета нагляду в галузі, конкретні завдання та повноваження прокурора в кожній з них, а також зв'язки й відносини галузей [8, с. 37–38]. Зазначені наукові підходи повною мірою стосуються й видозміни (поділу на

підгалузі) змісту прокурорського нагляду, визначеного як функція (ст. 2) та як предмет (ст. 26) у Законі України «Про прокуратуру». Відокремлення галузі прокурорського нагляду у сфері виконання покарань, крім цього, дасть можливість більш предметно й цілеспрямовано здійснювати прокурорські перевірки в органах та установах виконання покарань, і зосередити зусилля посадових осіб прокуратури не тільки на питаннях виконання кримінальних покарань, а й на їх відбуванні, що є логічним з огляду здійснення на практиці їх двоєдиного діалектично нерозривного процесу виконання та відбування. Виходячи з цього, варто ст. 22 КВК України і її частину першу доповнити словосполученням «та відбуванні» й викласти в такій редакції: «Прокурорський нагляд за додержанням законів при виконанні та відбуванні кримінальних покарань у межах реалізації функцій прокуратури, що визначені у законі».

Додатковим аргументом щодо видозміни назви та змісту ст. 22 КВК України є такі обставини:

1. У науковій літературі, зокрема в юридичній, значну увагу приділяють вимогам, яким повинна відповідати мова закону, у тому числі її термінологічний апарат. При цьому аналіз правової літератури свідчить, що вчені висувають низку вимог щодо термінологічного змісту нормативно-правових актів. Поряд із цим, як слушно зауважила З.А. Тростюк, їх автори, по суті, не систематизують їх. У більшості випадків ці вимоги лише називають, але їхній зміст не розкривають. Цим певною мірою пояснюється їх численність, неузгодженість, невиправдане повторення одних і тих самих положень [9, с. 102].

2. Як у структурі Генеральної та обласних прокуратур, так і в структурі прокуратури м. Київ створені й успішно функціонують управління (відділи) нагляду за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних провадженнях, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, що пов'язані з обмеженням особистої свободи громадян, тобто їх назва повною мірою відповідає змісту функції прокуратури, що визначена в ст. 121 Конституції та ст. 2 Закону України «Про прокуратуру».

3. Як українські фахівці (О.І. Махніцький) [10, с. 6], так і зарубіжні експерти (Д. Букікіо та Т. Маркерт) [10, с. 6] пропонували прийняти такий Закон України «Про прокуратуру», в якому в його перехідних положеннях терміном введення в дію закону визначити момент ухвалення Конституції України. На їхню думку, і варто з цим погодитись, це допомогло б внести всі необхідні пропозиції до закону й паралельно пройти тривалий конституційний момент [10, с. 6–7]. Проте законодавець проігнорував такий підхід і створив на практиці непросту теоретико-прикладну проблему, що потребує нагального вирішення.

Звичайно, в умовах реформування діяльності органів прокуратури та виконання нею в сьогоденні завдання особливої ваги – відновити порядок і законність в Україні [11, с. 5–10] – не може не видозмінитись і така функція її діяльності, як прокурорський нагляд за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних провадженнях, а

також при застосуванні заходів примусового характеру, пов'язаних із обмеженням особистої свободи громадян [12, с. 42–43]. При цьому головним призначенням та одночасно змістом зазначеної функції прокуратури є ефективність застосування цих заходів. У науковій літературі категорію ефективності застосування заходів примусу розглядають як систему, що має дві складові: а) ефективність діяльності; б) ефективність закону, на підставі якого відбувається зазначена діяльність [13, с. 64]. Ефективність закону, на переконання А.П. Омельченко, засвідчує результативність його дії, вдалу реалізацію завдань, що закладалися при розробці проекту такого закону [14, с. 48]. Загальновідомо, що правова політика як знаряддя впливу держави на суспільні відносини охоплює встановлення та вдосконалення правових норм, їх застосування, а також юридичні засоби, що її забезпечують. Поряд із цим, як зауважили вчені, розв'язання завдань державної політики боротьби зі злочинністю, особливо в застосуванні кримінального законодавства, обмежується питаннями якос-

ті й дієвої ефективності останнього. Досягнення необхідного для суспільства стану безпеки від злочинних посягань можливе лише шляхом широкого й комплексного поєднання заходів боротьби зі злочинністю: 1) організаційно-правових і адміністративно-управлінських (як прояв державної волі); 2) соціально-економічних, культурних і природно-людських (як розвиток суспільства та людини); 3) спеціально-законодавчих; 4) методологічно-правових і кримінологічних як узагалі, так і з певними її видами. У межах цих заходів зазначений напрям державної політики у сфері боротьби зі злочинністю виконує функцію системоутворюючого елемента і є необхідним інструментом досягнення суспільно корисного результату.

**Висновок.** Зазначений підхід має не тільки теоретичне, а й практичне значення, оскільки у випадку видозміни змісту діяльності прокуратури в цілому піддаються кореляції її форми та методи запобігання нею як злочинності в цілому в Україні, так і окремих її видів і злочинів.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Великий тлумачний словник української мови / упоряд. Т.В. Ковальова. – Харків : Фоліо, 2005. – 767 с.
2. Булыко А.Н. Большой словарь иностранных слов. 35 тысяч слов / А.Н. Булыко. – 3-е изд., испр., перераб. – Москва : Мартин, 2010. – 704 с.
3. Про прокуратуру : Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1697-VII // Голос України. – 2014. – № 206 (5956). – 25 жовт. – С. 1–21.
4. Про застосування Конституції України при здійсненні правосуддя : Постанова Пленуму Верховного Суду України від 1 листопада 1991 р. № 10 // Постанова Пленуму Верховного Суду України в кримінальних справах / упоряд. В.В. Рожнова, А.С. Сизоненко, Л.Д. Удалова. – Київ : А.В. Паливода, 2011. – С. 136–141.
5. Петришин О.В. Верховенство права в системі дії права / О.В. Петришин // Проблеми законності : Респ. міжвідом. наук. зб. / відп. ред. В.Я. Тацій. – Харків : Нац. юрид. акад. України, 2009. – Вип. 100. – С. 18–30.
6. Про відновлення дії окремих положень Конституції України : Закон України від 21 лютого 2014 р. № 742-VII // Офіційний вісник України. – 2014. – № 19. – Ст. 583.
7. Про внесення змін і доповнень до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Кримінального процесуального кодексу України: Закон України від 13 квітня 2012 р. № 4652-VI // Офіційний вісник України. – 2012. – № 37. – Ст. 1371.
8. Лемак Р.В. Прокурорський нагляд за додержанням законів в установах виконання покарань : монографія / Р.В. Лемак. – Харків : Право, 2013. – 224 с.
9. Тростюк З.А. Вимоги до термінологічного апарата Особливої частини КК України та їх загальна характеристика / З.А. Тростюк // Проблеми пенітенціарної теорії і практики. – 2001. – № 6. – С. 102–107.
10. Підтримка реформи кримінальної юстиції в Україні. Підсумки візиту делегації Генеральної прокуратури України до Ради Європи // Вісник прокуратури. – 2014. – № 4 (154). – С. 5–7.
11. Ярема В.Г. Перед органами прокуратури стоїть завдання особливої ваги – відновити порядок і законність в Україні / В.Г. Ярема // Вісник прокуратури. – 2014. – № 8. – С. 5–10.
12. Дудко Є.В. Участь прокуратури України у кримінально-виконавчій діяльності / Є.В. Дудко // Вісник прокуратури. – 2014. – № 8 (158). – С. 42–51.
13. Бекиев Д.И. Меры уголовно-процессуального пресечения и их эффективность / Д.И. Бекиев // Известия АН ТССР: Серия – общественные науки. – 1988. – № 5. – С. 62–69.
14. Омельченко А.П. Ефективність застосування запобіжних заходів у кримінальному судочинстві України / А.П. Омельченко // Вісник прокуратури. – 2014. – № 4 (154). – С. 44–49.