

УДК 343

Юрій Новосад,

канд. юрид. наук,
начальник відділу нагляду за додержанням законів
органами фіскальної служби
Прокуратури Волинської області

ПРО ДЕЯКІ ЗМІСТОВІ ЕЛЕМЕНТИ ЗАПОБІЖНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ТА НАГЛЯДОВОЇ ФУНКЦІЇ ПРОКУРАТУРИ УКРАЇНИ

У статті обґрунтована необхідність визначення на нормативно-правому рівні запобіжної функції прокуратури України у сфері боротьби зі злочинністю, виходячи із соціально-правової природи, змісту її діяльності та потенційних можливостей інших функцій даного державного органу. Крім цього, доведена потреба підвищення рівня і місця прокуратури у системі правоохоронних органів та покращення результативності, а також ефективності реалізації нею завдань координаційного характеру.

Ключові слова: запобігання, діяльність, прокуратура, функції, злочинність, координація, ефективність, право, орган, нагляд.

Постановка проблеми. Як свідчить суспільна практика, одним із пріоритетних завдань, які вирішуються у ході проведення будь-яких реформ державного характеру, є підвищення ефективності діяльності відповідних суб'єктів діяльності та в цілому результативності реалізації державою, її органами, установами й організаціями їхніх функцій.

Зазначений підхід повною мірою мав би стосуватися проведення реформ, що передбачають видозміни функцій, змісту та обсягу предмета нагляду, який здійснюється органами прокуратури. Проте на практиці виходить поки що навпаки: вплив прокуратури на правоохоронну систему та на основний об'єкт її діяльності – злочинність – знизився до критичного рівня та має формально-юридичний зміст, позаяк на нормативно-правовому рівні досі її роль і місце та критерії оцінки діяльності у сфері боротьби зі злочинністю визначені умовно та без зв'язку з юридичною відповідальністю за результати роботи як окремо взятих працівників прокуратури, так і в цілому системи органів прокуратури України.

Особливо актуальною зазначена проблематика є у контексті реалізації прокуратурою законодавчо визначених завдань із запобігання злочинам (ч. 1 ст. 1 КК, ч. 2 ст. 50 КК, ст. 1 КВК, ін.). Зокрема, досі ні на доктринальному, ні на законодавчому рівнях немає однозначного вирішення цієї проблеми, хоча кожна із функцій прокуратури та в цілому предмет її нагляду тією чи іншою мірою передбачають побічно й здійснення заходів із запобігання злочинам та іншим правопорушенням.

Саме зміст цих проблем та одночасно наукових дискусій і визначили об'єкт і предмет даного дослідження, а також його основне завдання – обґрунтувати необхідність законодавчого закріплення функцій прокуратури України із запобігання злочинам.

Стан дослідження. Як показало вивчення наукової та навчально-методичної літератури,

питаннями підвищення ефективності діяльності прокуратури у сфері боротьби зі злочинністю досить плідно займаються науковці як у сфері прокурорського нагляду, так і кримінологи. Зокрема, у цьому контексті потужне доктринальне підґрунтя створили такі науковці, як: В. С. Бабкова, О. М. Бандурка, Ю. В. Баулін, В. І. Борисов, М. М. Говоруха, В. М. Гусаров, Л. М. Давиденко, О. М. Джу́жа, В. В. Долежан, Л. С. Жиліна, І. М. Козьяков, О. Г. Колб, М. В. Косюта, Т. В. Корнякова, В. В. Кулаков, М. Й. Курочка, М. П. Курило, О. М. Литвинов, О. М. Литвак, М. І. Мичко, М. В. Руденко, Г. П. Серета, М. І. Скригонюк, Є. О. Шевченко та ін.

Поряд із цим в умовах проведення правової реформи в Україні, а також суттєвого підвищення рівня злочинності останніми роками (2014-2016 рр.) [1] питання щодо підвищення рівня ефективності та місця прокуратури у системі суб'єктів боротьби із злочинністю вивчені недостатньо, а тому потребують активізації наукових розробок у зазначеній сфері суспільних відносин, що й стало вирішальним у визначенні предмета даного дослідження.

Виклад основних положень. Як свідчать результати проведеного аналізу, норми Закону України «Про прокуратуру» не повною мірою кореспондують із відповідними нормами Конституції України, ігноруючи при цьому закріплені у ній принципи верховенства права. Як із цього приводу зауважив О. В. Петришин, проблема тут не лише в тому, щоб указати на відмінності між правом і законом, як це часто зазначають у правовій літературі, оскільки здебільшого вони провадяться із суто нормативістських позицій, як-то: право – це зміст, а закон є його формою. Адже навіть в історичному вимірі в добу Середньовіччя верховенство права тлумачили більш широко – як божественний чи природний закон, призначення якого вбачали в обмеженні світської (державної) влади. Запровадження принципу верховенства права,

передусім, передбачає необхідність розгляду правової проблематики в контексті суспільства в цілому, а не лише його державно-владної організації, що дає змогу не тільки розставити важливі акценти в проблематиці співвідношення державної влади і громадського суспільства, а й створює можливість для більш адекватного розуміння права, зміст якого за цих умов стає глибшим і змістовнішим [2, с. 19].

Виходячи зі змісту визначених у законі функцій, слід констатувати, що на прокуратуру України покладається обов'язок здійснювати заходи, спрямовані на запобігання та протидію злочинності.

Водночас останніми роками в суспільстві лунають звинувачення щодо органів прокуратури у вибірковості кримінального судочинства, політичних переслідуваннях шляхом притягнення до кримінальної відповідальності деяких осіб із вищих ешелонів влади. Крім цього, мають місце намагання дискредитувати і піддати обструкції органи прокуратури, відвертою стає діяльність, спрямована на підрив ідеології запобігання злочинам у державі взагалі. Абсурдність цих звинувачень очевидна. Вони зумовлені певною мірою й тим, що спеціальну норму щодо діяльності прокуратури як суб'єкта запобігання та протидії злочинності в чинному Законі України «Про прокуратуру» вилучено [3; 4, с. 15].

Однак це не означає, що правових підстав для такої діяльності не існує. Запобігання злочинам здійснюється органами прокуратури в межах кожної із виконуваних ними функцій. Фактично вся діяльність органів прокуратури пронизана запобіжним змістом, і обов'язок виявляти причини й умови скоєння злочинів притаманний усім без винятку напрямкам прокурорського нагляду [5, с. 14–15]. Але наявність такої норми все-таки, на нашу думку, значно підняла би престиж органів прокуратури як одного із провідних суб'єктів запобігання злочинам.

Варто у зв'язку із цим зазначити, що в одному з проєктів закону України «Про прокуратуру» містилася стаття «Повноваження прокуратури щодо запобігання злочинам», яка передбачала обов'язок прокурора здійснювати заходи щодо запобігання злочинам за такими напрямками: а) проведення кримінологічного аналізу злочинності; б) участь у розробленні заходів запобігання та протидії злочинам; в) нагляд за виконанням законодавства про запобігання злочинам; г) сприяння профілактичній діяльності громадських формувань; д) вжиття запобіжних заходів у конкретній кримінальній справі; ж) проведення профілактичних перевірок; з) внесення профілактичного припису [6].

У чинному Кримінальному процесуальному кодексі України (КПК України) [7] також немає спеціальної норми, яка передбачала б обов'язок органу досудового розслідування, прокурора виявляти причини й умови скоєння злочину і реагувати на них відповідним поданням (на кшталт ст. 23 і ст. 23-1 у Кримінально-процесуальному кодексі України 1960 року). На нашу думку, це пов'язано з позицією

Європейського суду з прав людини у справі «Дактарас проти Литви» [8] щодо необхідності суворого дотримання принципу презумпції невинуватості як однієї зі складових вимог справедливого судового розгляду. Зокрема, на думку Суду, виявлення причин і умов скоєння злочину й реагування на це відповідним процесуальним документом – поданням слідчого або прокурора – є достатньою підставою для припущення, що посадова особа може вважати підозрюваного або обвинуваченого винним у скоєнні злочину і це може бути свого роду тиском на суд, який постановляє вирок. Саме тому деякі науковці (В. К. Звирбуль, А. Б. Сахаров та ін.) та практики вважають, що прокурор, слідчий не повинен виявляти причини й умови скоєння злочину і реагувати на них у кримінальному процесі [9; 10].

З таким підходом погодитись не можна – прокуратура може і повинна брати участь у запобіганні та протидії злочинності, позаяк у сьогоденні умовах це необхідно робити: 1) у межах повноважень, передбачених існуючими функціями [11, с. 21]; 2) відповідно до вимог КПК України, який надає прокуратурі ще більше можливостей із запобігання та протидії злочинності кримінально-процесуальними засобами. Фактично вся діяльність прокурорів у кримінальному процесі спрямована на запобігання та протидію злочинам.

Більше того, з огляду на зміст законодавчих настанов уся діяльність прокуратури щодо зміцнення законності й правопорядку в державі, захисту прав і законних інтересів громадян, суспільства, держави є одночасно і протидією й запобіганням злочинам, або, інакше кажучи, кримінологічною діяльністю прокуратури.

Кримінологічна діяльність прокуратури реалізується прокурорами у кількох напрямках: 1) нагляд за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство; 2) нагляд 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; 3) підтримання державного обвинувачення в суді; 4) представництво інтересів громадянина або держави в суді у випадках, визначених законом; 5) координація діяльності правоохоронних органів з питань протидії злочинності та корупції; 6) проведення кримінологічного аналізу.

Поза сферою кримінального судочинства прокурори, окрім цього, зобов'язані: а) сприяти профілактичній діяльності громадськості, б) роз'яснювати положення чинного кримінального закону, в) здійснювати співробітництво з відповідними установами інших держав та міжнародними організаціями у сфері запобігання і протидії злочинності, г) інформувати громадськість про стан законності та заходи щодо її зміцнення [12, с. 154-155].

При цьому, незважаючи на те, що згідно зі ст. 2 Закону України «Про прокуратуру» її запобіжна функція окремо не виділена, фактично вона притаманна всім напрямкам наглядової

діяльності в межах повноважень прокуратури і другорядною вважатися не може. Але недостатня законодавча її визначеність дає привід для різноманітних тверджень щодо того, що прокуратура не повинна займатися запобіжною діяльністю, для пропозицій щодо обмеження її функцій і повноважень, передачі їх іншим державним органам, щодо суттєвого реформування органів прокуратури на зразок її структурної й функціональної побудови в зарубіжних країнах. У цьому зв'язку особливого звучання набуває (як це передбачено у п. 9 розд. XV Перехідних положень Конституції України) позбавлення її загальнонаглядової функції, яка найбільшою мірою, як свідчить практика, спрямована на запобігання злочинним проявам [13].

Таке становище зумовлено ще й тим, що теоретично функція запобігання злочинам, маючи важливий концептуальний характер і різноаспектне практичне значення, належить до найменш досліджених проблем організації й діяльності прокурорської системи. У чисельних публікаціях функції прокуратури зводяться лише до прокурорського нагляду за додержанням і правильним застосуванням законів, що й становить головну соціально-правову сутність її діяльності. Для аргументації своєї позиції науковці посилаються на ч. 2 ст. 2 Закону України «Про прокуратуру», за якою на прокуратуру не може покладатися виконання функцій, не передбачених Конституцією України і цим Законом. Таке догматичне тлумачення цього положення й пояснює необхідність ретельнішого дослідження функцій прокуратури.

Велике наукове і практичне значення у зв'язку із цим має з'ясування співвідношення наглядової й запобіжної функцій прокуратури, їх ролі й місця в реалізації завдань протидії злочинності в державі, особливо в сучасних умовах, а також визначення шляхів реформування органів прокуратури. Не можна заперечувати того факту, що функції нагляду й запобігання злочинам певною мірою збігаються, і боротьба зі злочинністю та іншими правопорушеннями вирішується засобами й методами усіх функцій прокуратури.

Тому є підстави стверджувати, що першочергове значення в плані запобігання злочинам й іншим правопорушенням має наглядова діяльність органів прокуратури. У процесі здійснення нагляду за додержанням і застосуванням законів (загальний нагляд) у поле зору прокурора потрапляють різноманітні за змістом, формами прояву, механізмами дій та інші криміногенні фактори, на які прокурор відповідним чином реагує.

Повноваження прокурора з виявлення порушень законів реалізуються в процесі перевірок. Виявивши порушення законів, прокурор домагається їх усунення, поновлення порушених прав і притягнення у встановленому порядку до відповідальності осіб, які допустили ці порушення. Такі перевірки і прийняті за їх результатами заходи прокурорського реагування можна розглядати як прикладні кримінологічні дослідження, оскільки вони за змістом спрямовані на виявлення порушень законодавства та

в цілому прав громадян. Якщо зазначені порушення своєчасно не будуть припинені, то вони, як показує практика, можуть сприяти скоєнню злочинів. При цьому важливим фактором підвищення рівня прокурорського нагляду за додержанням і застосуванням законів є ефективність дій актів прокурорського реагування на виявлені порушення. Зокрема, особливе значення у запобіганні злочинних проявів має такий акт прокурорського реагування, як подання, антикриміногенна роль якого визначається тим, що в цьому акті прокурор не тільки констатує порушення закону, але й повинен аналізувати їх причини та умови, а також вимагає усунути порушення закону, причини цих порушень і умов, що їм сприяють. Слід зазначити, що кримінологічні дослідження переконаливо підтверджують не тільки зв'язок, але й у багатьох випадках ідентичність причин та умов злочинів і правопорушень незлочинного характеру. Часто вони мають одну й ту саму основу, але відрізняються масштабами дій і розміром завданої шкоди.

У цьому контексті дуже важливо, щоб прокурор кримінологічно обґрунтував подання і націлив його на усунення причин і умов правопорушення. При цьому доцільно, готуючи подання, забезпечити кримінологічно грамотний аналіз обставин, які сприяли правопорушенням, правильно визначити адресата цих документів.

Як показали результати даного дослідження, у діяльності органів прокуратури значну частину займають також наглядові функції, спрямовані на додержання та застосування законів, що у тому числі слугує запобіганням скоєнню правопорушень, включаючи й правопорушення кримінального характеру.

Місце прокуратури в системі суб'єктів запобігання злочинам, крім цього, визначається передбаченими у Законі України «Про прокуратуру» функціями нагляду за виконанням чинних на території України законів. При цьому успіх запобіжної діяльності органів прокуратури значною мірою залежить від того, наскільки прокурор поінформований про фактичний стан злочинності та обставини, що їй сприяють. Більше того, для організації запобіжної діяльності прокурору необхідно мати повні відомості про злочинність: її стан і динаміку в цілому по місту, району, області; на конкретних об'єктах; види злочинності; фактори, що впливають на її стан, дані про осіб, які скоїли злочини й ін. Як свідчить практика, для детального вивчення основних кримінологічних характеристик злочинності прокурорами використовуються різні методи, у тому числі: аналіз статистичних даних про злочинність та обставини, що їй сприяють.

У свою чергу, плануючи аналітичні заходи, включаючи аналіз стану злочинності, умов і причин, що сприяють скоєнню злочину, прокурор визначає напрями наглядової діяльності.

Список використаних джерел:

1. Кулик О.Г. Сучасна кримінальна ситуація в Україні: тенденції і прогноз / О.Г. Кулик // <http://www.nbu.gov.ua>.

2. Петришин О. В. Верховенство права в системі дії права / О. В. Петришин // Проблеми законності : Респ. міжвідом. наук. зб. / відп. ред. В. Я. Тацій. – Х. : Нац. юрид. акад. України, 2009. – Вип. 100. – С. 18–30.

3. Про прокуратуру : Закон України від 14.10.2014 № 1697-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2015. – № 2–3. – Ст. 12 (із змін. та доповн.; ред. від 12 трав. 2016 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1697-18>.

4. Кальман О. Г. Прокуратура України як суб'єкт протидії злочинності / О. Г. Кальман // Протидія злочинності: теорія та практика: матеріали V Міжвуз. наук.-практ. конф. студентів, курсантів, аспірантів та молодих учених (Київ, 18 жовтня 2013 р.). – К. : Нац. акад. прокуратури України, 2013. – 564 с. – С. 15–21.

5. Мірошніченко С. С. Діяльність прокуратури з попередження організованої злочинності : монографія / С. С. Мірошніченко. – К. : Ін Юре, 2008. – 212 с.

6. Про прокуратуру : проект закону від 19.09.2008, реєстр. № 2491 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2491.

7. Кримінальний процесуальний кодекс України від 13.04.2012 // Відомості Верховної Ради України. – 2013. – № 9–10, № 11–12, № 13. – Ст. 88

(зі змін. та доповн.; ред. від 11 черв. 2016 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/4651-17>.

8. Cooley R. W. Predecessors of federal Attorney General: the Attorney General in England and American colonies / Rita W. Cooley // The American journal of legal history. – 1958. – No. 4. – Vol. 2. – P. 304–312.

9. Звирбуль В. К. Деятельность прокуратуры по предупреждению преступности. Научные основы / В. К. Звирбуль. – М. : Юрид. лит., 1971. – 168 с.

10. Сахаров А. Б. О личности преступника и причинах преступности в СССР / А. Б. Сахаров. – М. : Юрид. лит., 1961. – 279 с.

11. Долежан В. Роздуми над проектом нової редакції Закону України «Про прокуратуру» / В. Долежан // Вісник Нац. акад. прокуратури України. – 2008. – № 3. – С. 16–21.

12. Проблеми протидії злочинності : підручник / [О. Г. Кальман, І. М. Козьяков, В. М. Куц та ін.] ; за ред. проф. О. Г. Кальмана. – Х. : ТОВ «Новасофт», 2010. – 351 с.

13. Мірошніченко С. С. Запобігання злочинності – одна із функцій органів прокуратури / С. С. Мірошніченко // Проблеми законності. – 2005. – Вип. 75. – С. 158–161.

В статтє обоснована необхідність определения на нормативно-правовом уровне предупредительной функции прокуратуры Украины в области борьбы с преступностью, исходя из социально-правовой природы, содержания ее деятельности и потенциальных возможностей других функций данного государственного органа. Кроме этого, доказана необходимость повышения уровня и места прокуратуры в системе правоохранительных органов и улучшения результативности, а также эффективности реализации ею задач координационного характера.

Ключевые слова: предотвращение, деятельность, прокуратура, функции, преступность, координация, эффективность, право, орган, надзор.

In the article the necessity to determine the right level of regulatory and protective functions of the Prosecutor's Office of Ukraine in the fight against crime, based on social and legal nature of the content and its potential other functions of the public body. In addition, the proven need for raising the level and location prosecution by law enforcement agencies and improving the effectiveness and efficiency of implementation of its objectives focal character.

Key words: prevention, activity, Prosecutor's Office, function, criminality, coordination, efficiency, right, body, supervision.

