

13. Концепції реформування кримінальної юстиції України : Указ Президента України від 08.04.2008 № 311/2008 // Офіційний вісник Президента України. – 2008. – № 12. – С. 79. – Ст. 486.
14. Уряд пропонує передати пенітенціарну систему до сфери відання Міністерства юстиції: новини міністерства / Міністерство юстиції України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : URL: <https://minjust.gov.ua/ua/news/8913>.
15. Про схвалення Концепції Державної цільової програми реформування Державної кримінально-виконавчої служби на період до 2017 року : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 26.11.2008 № 1511-р // Офіційний вісник України. – 2008. – № 93. – С. 34. – Ст. 3087.
16. Деякі питання оптимізації державних цільових програм і національних проектів, економії бюджетних коштів та визнання такими, що втратили чинність, деяких актів Кабінету Міністрів України : Постанова Кабінету Міністрів України від 05.03.2014 № 71 // Офіційний вісник України. – 2014. – № 24. – С. 47. – Ст. 737.
17. Мін'юст дав старт реформі пенітенціарної системи / Міністерство юстиції України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : URL: <https://minjust.gov.ua/ua/news/48063>.
18. Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо надання органам Військової служби правопорядку у Збройних Силах України повноважень на здійснення досудового розслідування кримінальних правопорушень та здійснення оперативно-розшукової діяльності від 09.06.2015 № 2047а // Офіційний веб-портал Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_2?pf3516=2804&skl=9](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?pf3516=2804&skl=9).
19. Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо підвищення ефективності пошуку і фіксації фактичних даних // Офіційний веб-портал Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_2?id=&pf3516=2047%E0&skl=9](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?id=&pf3516=2047%E0&skl=9).
20. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 20 травня 2016 року «Про Стратегічний оборонний бюлетень України» : Указ Президента України від 06.06.2016 № 240/2016 // Офіційний вісник Президента України. – 2016. – № 17. – С. 10. – Ст. 466.

**НОВОСАД Ю. О.,**  
кандидат юридичних наук,  
начальник управління нагляду  
у кримінальному провадженні  
(Прокуратура Волинської області)

УДК 343

### ПРО ДЕЯКІ ЗМІСТОВНІ ЕЛЕМЕНТИ ДІЯЛЬНОСТІ ПРОКУРАТУРИ ЯК СУБ'ЄКТА ЗАГАЛЬНОСОЦІАЛЬНОГО ЗАПОБІГАННЯ ЗЛОЧИНАМ

У статті з'ясовано суть і зміст загальносоціального запобігання злочинам та встановлено потенційні можливості прокуратури у здійсненні зазначеної діяльності, а також визначено основні проблемні питання, що виникають у процесі реалізації цим державним органом завдань у сфері боротьби зі злочинністю, та виведені науково обґрунтовані пропозиції і заходи щодо їх вирішення по суті.

**Ключові слова:** діяльність, запобігання, злочин, прокуратура, сфера боротьби із злочинністю, загальносоціальне запобігання, правоохоронні органи, система, суб'єкти запобігання злочинам.

В статье определены сущность и содержание общесоциального предупреждения преступлений и установлены потенциальные возможности прокуратуры при осуществлении указанной деятельности, а также определены основные проблемные вопросы, возникающие в ходе реализации этим государственным органом задач в сфере борьбы с преступностью, и выведены научно обоснованные предложения и мероприятия по их решению по существу.

**Ключевые слова:** деятельность, предупреждение, преступление, прокуратура, сфера борьбы с преступностью, общесоциальное предупреждение, правоохранительные органы, система, субъекты предупреждения преступлений.



The article revealed the nature and content of general prevention of crime and potential prosecution established in the implementation of such activities, and identified key issues that arise in the course of this public authority tasks in the fight against crime and derived scientifically based proposals and measures to their decision on the merits.

**Key words:** *activity, prevention, crime, Prosecutor's Office, scope of the fight against crime, of general prevention, police, system, subjects of crime prevention.*

**Вступ.** У науці тривалий час ведуться дискусії щодо змісту, суб'єктів та напрямів реалізації так званого загальносоціального запобігання злочинам, хоча слід констатувати, що єдиної позиції із цього питання досі не вироблено [1].

У контексті досліджуваної проблематики звертають на себе увагу і питання, що пов'язані з діяльністю прокуратури із запобігання злочинам. При цьому важливість вирішення цього завдання обумовлена не тільки теоретичними аспектами, але й прикладним змістом загальносоціального запобігання злочинам.

У зв'язку із цим досить актуальним питанням наукового характеру постає з'ясування потенційних можливостей зазначеного державного органу в реалізації відповідних концепцій, програм та планів, що мають загальносоціальну спрямованість.

Практичне значення розгляду цієї проблематики полягає у тому, щоб підвищити як ефективність зазначеного виду запобігання злочинам, так і результативність діяльності прокуратури у сучасних умовах, коли кількісно-якісні показники злочинності та тенденції їх розвитку свідчать про неадекватну редакцію держави та її правоохоронних органів, зокрема, на суспільно небезпечні прояви і явища, що мають превентивний характер.

Як показало вивчення наукової та навчально-методичної літератури, питаннями підвищення ефективності діяльності прокуратури у сфері боротьби зі злочинністю досить плідно займаються науковці як 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. Джужа, 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. Середа, М.І. Скригонюк, Є.О. Шевченко та ін.

Поряд із цим в умовах проведення правової реформи в Україні, а також суттєвого підвищення рівня злочинності в останні роки (2014–2016 рр.) [2] питання щодо підвищення рівня ефективності та місця прокуратури у системі суб'єктів боротьби зі злочинністю вивчені недостатньо, а тому потребують активізації наукових розробок у зазначеній сфері суспільних відносин, що й стало вирішальним у визначенні предмета цього дослідження.

**Постановка завдання.** Метою статті є розробка обґрунтованих пропозицій і заходів, спрямованих на більш ефективне використання потенціалу прокуратури у загальносоціальному запобіганні злочинам.

**Результати дослідження.** Зміст загальносоціального напрямку запобігання злочинам полягає у тому, що в умовах розбудови України як демократичної, правової та соціальної держави першочерговим завданням влади є забезпечення прав, свобод і безпеки громадян. При цьому стратегічним пріоритетом зовнішньої політики нашої держави визначено входження до європейського політичного, інформаційного, економічного та правового простору. Її реалізація потребує відповідності України Копенгагенським і Мадридським критеріям, що висуваються до країн-кандидатів на вступ до Європейського Союзу. Згідно з ними Україна повинна забезпечити стабільне функціонування інститутів, які гарантуватимуть плюралістичну демократію, верховенство права та права людини. У контексті спеціально-кримінологічного запобігання вагоме значення у вирішенні вказаних завдань відіграють правоохоронні органи держави, діяльність яких має бути спрямована, насамперед, на захист життя і здоров'я людини, забезпечення громадської та державної безпеки. Поряд із цим варто визнати, що у сучасних умовах правоохоронна система України, яка сформувалася за роки незалежності держави, не відповідає конституційним принципам, новим зовнішнім і внутрішнім умовам, нормам та стандартам Європейського Союзу. Водночас реалізація Україною стратегії європейської інтеграції та динаміка реальних і потенційних загроз національній безпеці зумовлюють необхідність реформування правоохоронної системи. Крім цього, результати аналізу законодавства та практики діяльності правоохоронної системи України свідчать про те, що статус, компетенції, завдання та функції правоохоронних органів не визначені та не збалансовані. Зокрема, ці питання регулюються у правовій площині здебільшого на відомчому та підвідомчому рівнях. Як наслідок, правоохоронні органи виконують багато зайвих, не-притаманних функцій, а окремі їх повноваження дублюються як між підрозділами у структурі одного органу, так і між самими органами. При цьому загальними проблемами для усіх, без винятку, суб'єктів правоохоронної системи є бюрократизація, гонитва за статистичними показниками, порушення прав



громадян, протекціонізм в організаційно-кадровій роботі, поширення кар'єризму і кон'юнктурності та, як наслідок, занепад професіоналізму. Більше того, як встановлено у процесі цього дослідження, у ринкових умовах чинна модель правоохоронних органів стає поживним середовищем для високолатентної корупції і злочинності, джерелом авторитарних тенденцій суспільного розвитку. Реальна недоторканність структури, послаблення механізмів відбору кадрів формує загрозу національній безпеці через збереження старої корпоративної культури, нехтування інтересами людей на користь інтересів державних установ, а подекуди – і приватних осіб. Саме ці недоліки й спричинили кризу довіри населення до правоохоронної системи України.

Є й інші прорахунки у цьому напрямі. Зокрема, основною проблемою залишається невідповідність заходів у сфері запобігання злочинам сучасним тенденціям її розвитку та масштабам поширення. Зміст цієї проблеми полягає у тому, що правоохоронна система все менше запобігає тяжким насильницьким правопорушенням, злочинам у сфері обігу наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів або прекурсорів; посяганням у сфері службової діяльності; проявам організованої злочинності, які є пріоритетними у структурі загальної злочинності. Більше того, успішне запобігання правоохоронними органами злочинам здійснюється щодо злочинів невеликої та середньої тяжкості, питома вага яких становить у середньому лише 55%. Питома ж вага запобігання тяжким і особливо тяжким злочинам не перевищує і 60%.

Суттєво послаблена у цьому контексті інформаційна, аналітична та координуюча роль прокуратури, акцент діяльності якої перенесено на реагування за фактом, а не на запобігання злочинам і правопорушенням. Усе це зумовлює об'єктивну необхідність комплексного та системного реформування правоохоронних органів, зокрема прокуратури України, у напрямі запобігання злочинам. Реалізація цього завдання потребує розробки, фахового опрацювання і прийняття ідеології та Концепції реформування прокуратури України як основи для системної підготовки законопроектів і проектів підзаконних актів, спрямованих на комплексну перебудову запобіжної діяльності. Зокрема, слід передбачити обґрунтування гарантій того, що реформування приведе до позитивних зрушень і не матиме негативних наслідків. Окрім прогнозування ризиків та моделювання можливих синергетичних ефектів доцільно спланувати комплекс запобіжних заходів, які у разі неочікуваного послаблення або розбалансування цього напрямку у процесі реформування мають бути невідкладно задіяні для належного забезпечення прав і свобод людини.

З огляду на зазначене на першому етапі (2017–2018 рр.) необхідно прийняти Концепцію реформування прокуратури України як суб'єкта запобігання злочинам, ухвалити Програму реформування з визначенням конкретних заходів, термінів їх виконання та виконавців, а також створити нормативно-правову базу шляхом прийняття нових та внесення змін до чинних законів та інших нормативно-правових актів відповідно до загальноновизначених міжнародних норм і стандартів. Водночас варто зауважити, що реформування має здійснюватися у комплексі зі змінами норм Конституції України та носити системний характер, оскільки зміна функцій чи системна перебудова одного органу повинна тягнути за собою зміну відповідних функцій в іншому органі (органах).

Під час другого етапу (2018–2019 рр.) мають бути проведені основні нормативно-правові, інституційні та структурні перетворення, визначені Концепцією реформування прокуратури України як суб'єкта запобігання злочинам, а також сформовано кадрове, фінансове, матеріально-технічне і наукове забезпечення у цьому напрямі. При цьому одним із важливих кроків на цьому етапі є необхідність прийняття на законодавчому рівні проекту Закону України «Про засади державної системи запобігання злочинам», який ми пропонуємо.

З огляду на те, що організація і діяльність органів прокуратури входить до предмета конституційно-правового регулювання (розділ VII Конституції України), хоча її місце у системі державного управління дотепер не визначено, одним із першочергових кроків реформування прокуратури повинно стати конституційне визначення її ролі і місця в системі державних органів з метою забезпечення гарантій незалежності та деполітизації, які сьогодні є не достатніми. При цьому пріоритетним має бути підхід, відповідно до якого прокуратура в Україні має залишатись незалежним самостійним державним органом. Однак окремого вивчення заслуговує питання щодо її можливого віднесення до системи судової влади, на яку покладаються функції захисту прав і законних інтересів людини та громадянина, держави і суспільства.

Аналіз досвіду країн Східної та Західної Європи свідчить про те, що прокуратура як правовий інститут існує у складі виконавчої влади (Франція, Німеччина, Австрія, Польща, Італія, Бельгія, Естонія, Чехія) або судової влади (Росія, Грузія, Молдова, Литва, Латвія, Болгарія). Самостійне місце в системі державних органів прокуратура займає в Угорщині, Македонії, Словаччині.

Україна під час вступу до Ради Європи зобов'язалася змінити роль та функції прокуратури (насамперед у частині відмови від здійснення функції «загального нагляду» за додержанням і застосуванням законів та досудового розслідування) і перетворити цю інституцію на орган, що відповідає європейським стандартам (висновок № 190 (1995) Парламентської Асамблеї Ради Європи).



Перші кроки у цьому напрямі вже зроблено. Так, із прийняттям нового КПК України [3] та Закону України «Про прокуратуру» [4] органи прокуратури фактично позбавляються функції досудового розслідування у кримінальному провадженні, за винятком розслідування окремих видів злочинів, а також, що важливо, прямої функції запобігання злочинам на кшталт КПК України 1960 р. та Закону «Про прокуратуру» 1991 р. Крім цього, відповідно до європейських стандартів та зобов'язань України перед Радою Європи у процесі реформування органи прокуратури мають бути позбавлені функції нагляду за додержанням і застосуванням законів. Як видається, з огляду на стан законності та гостроту ще наявних у державі проблемних питань в умовах перехідного періоду розвитку України категорична відмова від виконання прокуратурою зазначеної функції є не тільки передчасною, але й шкідливою для держави і суспільства. Такий підхід зумовлений такими обставинами: а) передбачене перехідними положеннями Конституції України позбавлення прокуратури функції нагляду за додержанням і застосуванням законів потребує наявності системи державного контролю (нагляду) за додержанням законів в Україні, яка сьогодні не сформована; б) не створено альтернативи функції нагляду шляхом зміцнення ролі Омбудсмена та запровадження системи безоплатної правової допомоги. Ці інститути знаходяться сьогодні в Україні на стадії розвитку та становлення; в) як показує практика боротьби зі злочинністю, залишається досить вразливою від правопорушень соціально-економічна сфера на пріоритетних її напрямках (у системі охорони прав дітей, здоров'я, довкілля, у соціальної, бюджетної сферах, сфері земельних правовідносин тощо). Органи виконавчої влади та контролюючі органи при нинішньому рівні корупції та бюрократичних перепон не забезпечують на достатньому рівні додержання законності на зазначених напрямках.

Як встановлено у процесі цього дослідження, прокуратура України залишається єдиним централізованим органом, який здійснює вищий державний нагляд за додержанням законів, альтернативи якому сьогодні не існує. Втім, дотримуючись рекомендацій Ради Європи, функція нагляду за додержанням і застосуванням законів і представницька функція прокуратури мають бути трансформовані у напрямі конкретизації приводів і підстав щодо захисту суспільних та державних інтересів або інтересів певних громадян; ґрунтуватися на принципі відсутності конфлікту з основними правами та свободами людини і не конкурувати з іншими суб'єктами правозахисної діяльності. Як із цього приводу зазначено у Рекомендації ПАРЄ № 1604 (2003) «Про роль прокуратури в демократичному суспільстві», щодо функцій поза межами кримінального провадження важливо, щоби будь-яка роль не породжувала жодного конфлікту інтересів або не була стримувальним чинником для осіб, які прагнуть захисту своїх прав державою.

**Висновки.** Таким чином, у процесі реформування функції прокуратури щодо нагляду за додержанням і застосуванням законів необхідно чіткіше встановити межі та предмет такої діяльності, а також відновити пряму функцію запобігання злочинам, предметом якої повинна стати діяльність тих структур влади, від котрих головним чином залежить нормальне функціонування держави (інститутів центральних органів виконавчої влади і місцевого самоврядування, контролюючих органів), особливо запобігання в адміністративній діяльності.

Загалом же загальносоціальний (державний) напрям реформування інституту прокуратури як суб'єкта запобігання злочинам має відбуватися у два етапи: 1) етап перехідного періоду; 2) етап політичної і правової стабілізації в державі, спрямований на а) посилення функції координації органів правопорядку, які здійснюють запобігання злочинам, з одночасним визначенням форм координації та механізму контролю за виконанням прийнятих (або покладених) органами правопорядку зобов'язань; б) безпосереднє запобігання злочинам; в) конкретизацію приводів та підстав нагляду за додержанням і застосуванням законів та представництва інтересів громадянина чи держави в суді поза межами кримінального провадження; г) наділення функцією кримінального переслідування з огляду на завдання прокурора, що визначені КПК України; д) удосконалення гарантій незалежності прокуратури, особливо від зовнішнього політичного чи іншого незаконного впливу.

#### Список використаних джерел:

1. Супруненко Д. Прокуратура як суб'єкт запобігання злочинам: Автореф. дис... канд. юрид. наук.: 12.000.08. – К.: НАВС, 2016. – 20 с.
2. Кулик О.Г. Сучасна кримінальна ситуація в Україні: тенденції і прогноз // <http://www.nbuv.gov.ua>.
3. Кримінальний процесуальний кодекс України від 13 квітня 2012 р. // 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>.
4. Про прокуратуру : Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1697-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2015. – № 2–3. – Ст. 12 (із змін. та доповн. ; ред. від 12 травня 2016 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1697-18>.

