

**ПОВНОВАЖЕННЯ ПРОКУРОРА ПРИ ЗДІЙСНЕННІ НАГЛЯДУ
ЗА ДОДЕРЖАННЯМ ЗАКОНІВ ПІД ЧАС ВИКОНАННЯ ПОКАРАНЬ,
НЕ ПОВ'ЯЗАНИХ З ПОЗБАВЛЕННЯМ ВОЛІ**

Розглянуто повноваження прокурора при здійсненні нагляду за додержанням законів під час виконання кримінальних покарань, не пов'язаних із позбавленням волі. Визначено правову природу цих повноважень та сформульовано їх систему. Розкрито характерні ознаки повноважень прокурора при здійсненні цього нагляду. Виявлено прогалини і недоліки в їх законодавчому регулюванні та практичній реалізації, надано пропозиції з їх усунення.

Ключові слова: прокурорський нагляд, прокурор, повноваження прокурора, кримінальні покарання, не пов'язані із позбавленням волі.

Євроінтеграційні прагнення України зумовлюють необхідність перегляду її пенітенціарної політики, зокрема поступового розширення сфери застосування кримінальних покарань, не пов'язаних із позбавленням волі, що вимагає приділення більшої уваги забезпеченню законності під час виконання таких покарань засобами прокурорського нагляду й визначає актуальність теми даної статті.

Питання повноважень прокурора при здійсненні нагляду за додержанням законів під час виконання кримінальних покарань, не пов'язаних з обмеженням волі, у вітчизняній юридичній літературі не отримали належної уваги з боку дослідників. Вони лише побічно розглядались у працях І. Г. Богатирьова, Р. М. Гури, П. М. Каркача, М. В. Косюти, М. І. Мичка, А. Х. Степанюка, О. В. Ткачової, С. В. Черкасова та ін. З огляду на це існує потреба у заповненні даної теоретичної прогалини шляхом предметного дослідження повноважень прокурора при здійсненні нагляду у цій сфері.

Слід наголосити, що повноваження, спрямовані на реалізацію функції нагляду за додержанням законів під час виконання судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового

характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян, містяться у ст. 44 Закону України «Про прокуратуру». Відповідно до цієї статті прокурор, який здійснює нагляд, має право: 1) у будь-який час відвідувати місця тримання затриманих, попереднього ув'язнення, установи, в яких засуджені відбувають покарання, установи для примусового лікування і перевиховання, опитувати осіб, що там перебувають, знайомитись з документами, на підставі яких ці особи затримані, заарештовані, засуджені або до них застосовано заходи примусового характеру; 2) перевіряти законність наказів, розпоряджень і постанов адміністрації цих установ та в разі їх невідповідності законодавству зупиняти виконання таких актів або скасовувати їх, вимагати від посадових чи службових осіб усунення порушень або надання пояснень з приводу допущених порушень; 3) прокурор зобов'язаний негайно звільнити особу, яка незаконно перебуває в місцях тримання затриманих, попереднього ув'язнення, обмеження чи позбавлення волі або в установі для виконання заходів примусового характеру.

При характеристиці даної норми закону необхідно відзначити дві принципові тези. По-перше, наведені повноваження прокурора не враховують специфіки нагляду за виконанням кримінальних покарань, не пов'язаних із позбавленням волі. Як наслідок, вони передусім акцентують увагу на нагляді за установами виконання покарань, де утримуються засуджені. З огляду на це вказані повноваження повинні тлумачитися більш широко. Наприклад, повноваження прокурора «у будь-який час відвідувати установи, в яких засуджені відбувають покарання, установи для примусового лікування і перевиховання, опитувати осіб, що там перебувають, знайомитись з документами, на підставі яких ці особи засуджені або до них застосовано заходи примусового характеру» необхідно розуміти як його можливість у будь-який час вільно і безперешкодно знайомитися з умовами і порядком відбування покарань, опитувати засуджених, вивчати документи, на підставі яких вони відбувають покарання, тощо. Повноваження, в силу якого «прокурор зобов'язаний негайно звільнити особу, яка незаконно перебуває в місцях

обмеження чи позбавлення волі або в установі для виконання заходів примусового характеру», означає, що коли прокурор виявляє особу, яка засуджена до покарання, не пов'язаного з позбавленням волі, однак при цьому перебуває в установах виконання покарань, він зобов'язаний негайно її звільнити та ін.

На жаль, не вбачається усунення даного недоліку і в контексті реформування законодавства про прокуратуру. Так, відповідно до п. 5 ч. 1 ст. 27 проекту Закону України «Про прокуратуру», підготовленого Адміністрацією Президента України, передбачено повноваження прокурора знайомитися з матеріалами виконавчого провадження щодо виконання судових рішень у кримінальних справах, робити з них виписки, знімати копії та в установленому законом порядку оскаржувати рішення, дії чи бездіяльність державного виконавця [10]. Проте вказана норма стосується лише прокурорського нагляду за виконанням кримінального покарання у вигляді конфіскації майна. Таким чином, доводиться констатувати, що наведена в цьому проекті система повноважень прокурора при здійсненні нагляду за додержанням законів у процесі виконання судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян, не враховує специфіки виконання покарань, не пов'язаних із позбавленням волі, і має загальний характер.

По-друге, як бачимо, законодавець при формулюванні повноважень прокурора при здійсненні даної функції відображає, в першу чергу, їх відповідні права. Разом із тим, закріплюючи в ч. 2 ст. 44 Закону України «Про прокуратуру» формулювання «прокурор... має право:...», у п. 3 цієї частини статті зазначається, що «прокурор зобов'язаний ...». Хоча, на думку деяких дослідників, таке формулювання, з огляду на правила законодавчої техніки, не слід визнавати вдалим, оскільки доцільніше було б права закріпити окремо від обов'язків [5, с. 74], редакція даної статті дозволяє зробити висновок, що під повноваженнями прокурора законодавець розуміє їх права та обов'язки.

Таке розуміння повноважень прокурора є поширеним у науковій юридичній літературі. Приміром, В. І. Басков наголошує на тому, що виконання прокурором своїх обов'язків відбувається саме шляхом реалізації наданих йому законом прав [1, с. 26]. Ю. Є. Вінокуров стверджує, що повноваження прокурора – це обсяг прав і обов'язків, якими володіє прокурор для здійснення своїх функцій [7, с. 16]. Тобто права прокурора становлять нерозривну єдність із його обов'язками, утворюючи у своєму поєднанні повноваження прокурора.

Аналіз і узагальнення наукової юридичної літератури, присвяченої повноваженням прокурора в різних сферах наглядової діяльності, дозволяє виокремити такі їх специфічні ознаки, як правозастосовний характер, імперативність, цілеспрямованість, ініціативність.

Правозастосовний характер повноважень прокурора при здійсненні нагляду, що розглядається, полягає в тому, що, реалізуючи їх, прокурор реалізує управлінську функцію держави, яка полягає у винесенні індивідуально-конкретних приписів, що містять не загальні правила поведінки, а мають адресатом конкретних суб'єктів [3, с. 408-409]. Забезпечуючи законність при виконанні кримінальних покарань, не пов'язаних із позбавленням волі, прокурор втілює відповідні приписи правових норм у конкретних життєвих ситуаціях.

Імперативний або владно-розпорядчий характер повноважень прокурора у цій сфері виявляється в тому, що їх реалізація по суті є реалізацією державної влади й спирається на примусову силу держави. Законні вимоги прокурора є обов'язковими до виконання всіма фізичними та юридичними особами, а спротив або протидія при виконанні прокурором покладених на нього повноважень тягне за собою юридичну відповідальність, встановлену законом. У науковій юридичній літературі підкреслюється, що повноваження прокурора з нагляду за виконанням кримінальних покарань носять імперативний (тобто такий, що вимагає безумовного виконання), владно-розпорядчий характер; їх реалізація прокурорами дозволяє вирішувати завдання із забезпечення законності, реального забезпечення прав і свобод засуджених [2, с. 287]. На цьому акцентує увагу і ст. 45 Закону

України «Про прокуратуру», відповідно до якої постанови і вказівки прокурора щодо додержання встановлених законодавством порядку та умов тримання затриманих, заарештованих, засуджених до позбавлення волі та виконання інших покарань, а також осіб, до яких застосовано заходи примусового характеру, є обов'язковими й підлягають негайному виконанню.

Цілеспрямованість повноважень прокурора означає їх спрямованість на виконання завдань і функцій прокуратури. За своєю юридичною природою повноваження прокурорів є правовими засобами реалізації завдань і функцій прокуратури. Так, у науковій юридичній літературі визначається, що правові засоби прокурорського нагляду – це передбачені законодавством форми реалізації повноважень прокурора, спрямовані на виявлення, усунення й попередження порушень закону [6, с. 140]. Таким чином, повноваження прокурора, що розглядаються, є засобами реалізації конституційної функції прокуратури з нагляду за додержанням і застосуванням законів під час виконання судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних із обмеженням особистої свободи громадян, а саме такого її напряму як нагляд за виконанням кримінальних покарань, не пов'язаних із позбавленням або обмеженням волі.

Ініціативність повноважень прокурора при здійсненні нагляду за додержанням законів у процесі виконання кримінальних покарань, не пов'язаних із позбавленням волі, передбачає активність прокурора при їх реалізації. Дослідники наголошують, що передбачені законом повноваження прокурора розраховані на активне їх застосування прокурорами на практиці [7, с. 179], а активно протистояти вчиненим і підготовлюваним порушенням закону прокурору дає змогу ідея ініціативності прокурорського нагляду [5, с. 93]. Таким чином, прокурор реалізує вказані повноваження на власний розсуд, не чекаючи формальних приводів і підстав, а керуючись виключно вимогами закону і своїм внутрішнім переконанням.

Необхідно звернути увагу, що фахівці у сфері прокурорського нагляду за законністю виконання кримінальних покарань пропонують й інші підходи до

характеристики повноважень прокурора. Приміром, Б. М. Спиридонов виділяє такі характерні особливості повноважень прокурора: а) вони носять суто попереджувальний характер і мають на меті попередження можливих порушень законності; б) розраховані на реалізацію прокурором при особистому, безпосередньому ознайомленні з діяльністю адміністрації установи виконання покарань; в) спрямовані на термінове усунення виявлених порушень законності; г) постанови і вказівки прокурора щодо додержання встановлених законодавством порядку і умов відбування покарань обов'язкові для виконання адміністрацією відповідної установи [11, с. 37]. Як зауважує Р. В. Лемак, достатньо висока ступінь ефективності прокурорського нагляду зумовлена низкою факторів: 1) кожен засуджений може письмово або усно особисто звернутися зі скаргою безпосередньо до прокурора, який здійснює нагляд у даній установі; 2) прокурор має можливість негайно вжити заходів для усунення порушень закону, що мають місце; 3) вимоги прокурора щодо усунення порушень закону є обов'язковими для органів виконання покарань [5, с. 77]. Проте позиції цих авторів не суперечать запропонованому нами підходу, а лише доповнюють і розвивають його.

Повноваження прокурора при здійсненні нагляду за додержанням законів у ході виконання кримінальних покарань, не пов'язаних із позбавленням волі, потребують науково обґрунтованої класифікації. Звертає на себе увагу та обставина, що в науковій юридичній літературі наглядові повноваження прокурора традиційно поділяються на три групи: 1) виявлення порушень закону (а також причин, що їх породжують, і умов, що їм сприяють); 2) усунення порушень закону (обставин, що їм сприяють); 3) попередження (запобігання) порушень законів [11, с. 171]. У підручнику з прокурорського нагляду за редакцією П. М. Каркача та І. Є. Марочкина наводиться дещо інша класифікація: 1) повноваження по виявленню порушень законів, причин порушень та умов, що їм сприяють; 2) повноваження по усуненню порушень закону, причин та умов, що їм сприяли; 3) повноваження по притягненню винних у порушенні закону осіб до встановленої відповідальності [8, с. 22].

Можна вважати, що в основу такого поділу покладено спрямованість повноважень прокурора при здійсненні нагляду. Так, П. М. Каркач вказує, що повноваження прокурора забезпечують ефективність прокурорського нагляду за додержанням і застосуванням законів, сприяють своєчасному виявленню порушень закону, їх усуненню та притягненню винних осіб до відповідальності [4, с. 75]. Вказану класифікацію можна вважати базовою, і на її основі диференціювати повноваження прокурора у сфері, що розглядається, на інші, дрібніші групи.

Специфікою реалізації повноважень прокурора, наданих йому законом, є їх певна диференціація і розмежування на відомчому рівні. Так, відповідно до п. 3 наказу Генерального прокурора України № 7 гн від 12.04.2013 р. «Про організацію прокурорського нагляду за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних провадженнях, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян» (далі – Наказ № 7 гн) [9], Головне управління нагляду за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних провадженнях та інших примусових заходів Генеральної прокуратури України здійснює безпосередній нагляд за додержанням законів у центральних органах виконавчої влади, відповідальних за організацію виконання судових рішень у кримінальних провадженнях, та застосування інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян у Міністерстві юстиції України – щодо координації діяльності Державної пенітенціарної служби та Державної виконавчої служби України в частині забезпечення реалізації державної політики у сферах виконання кримінальних покарань, організації примусового виконання рішень судів та інших органів; Державній пенітенціарній службі України; Державній виконавчій службі України – у частині організації виконання покарання у виді конфіскації майна.

Відділи нагляду за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних провадженнях, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян

(старшим прокурорам та прокурорам прокуратур з цих питань), прокуратур обласного рівня Головних управліннях юстиції, управліннях та відділах Державної виконавчої служби, підрозділах Державної пенітенціарної служби України, Міністерства внутрішніх справ України, Міністерства охорони здоров'я України, які забезпечують реалізацію державної політики у сфері виконання судових рішень у кримінальних провадженнях та застосування інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян (п. 4 Наказу № 7 гн).

Крім того, здійснення наглядової діяльності у даному напрямі у військових частинах щодо службового обмеження для військовослужбовців та засуджених до покарань, не пов'язаних з позбавленням волі, на гауптвахтах, де військовослужбовці відбувають покарання у виді арешту в кімнатах (камерах) для тимчасово затриманих Військової служби правопорядку у Збройних Силах України щодо затриманих військовослужбовців відповідно до п. 5 Наказу № 7 гн покладається на прокурорів з нагляду за додержанням законів у воєнній сфері всіх рівнів.

Районні, міські, міжрайонні прокурори наглядову діяльність мають здійснювати в межах компетенції: у підрозділах кримінально-виконавчої інспекції Державної пенітенціарної служби України; у підрозділах органів внутрішніх справ при здійсненні індивідуально-профілактичної роботи з особами, які перебувають на обліках у кримінально-виконавчій інспекції Державної пенітенціарної служби України; у спостережних комісіях місцевих органів влади; в органах Державної виконавчої служби України щодо додержання законів при виконанні кримінального покарання у виді конфіскації майна (п. 6 Наказу № 7 гн). Крім того, на них покладається обов'язок у межах компетенції забезпечувати виконання кримінального покарання у виді штрафу в порядку, визначеному ст. 539 КПК України (п. 8 Наказу № 7 гн).

Відповідно до п. 9 Наказу № 7 гн, відповідальність за розмежування повноважень між відповідними прокурорами в межах області покладається на обласних прокурорів. Прокурорам обласного рівня розмежування повноважень

міських, районних, міжрайонних, районних у містах прокурорів та спеціалізованих прокурорів з нагляду за додержанням законів у транспортній сфері необхідно визначати наказами з урахуванням підпорядкованості та місця розташування об'єктів нагляду за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних провадженнях та інших примусових заходів.

Таким чином, повноваження прокурора при здійсненні нагляду за додержанням законів під час виконання кримінальних покарань, не пов'язаних із позбавленням волі, потребують нормативного закріплення та конкретизації. Їх регламентація на рівні Закону України «Про прокуратуру», а також відомчих актів Генерального прокурора України повинна враховувати як характерні ознаки повноважень прокурора, такі як правозастосовний характер, імперативність, цілеспрямованість, ініціативність, так і специфіку виконання кримінальних покарань, не пов'язаних із позбавленням волі.

Список літератури:

1. *Басков В. И.* Курс прокурорского надзора : учеб. для студ. юрид. вузов и ф-тов / В. И. Басков ; Московский гос. ун-т им. М. В. Ломоносова. – М. : Зерцало, 1998. – 480 с.
2. *Бессарабов В. Г.* Защита российской прокуратурой прав и свобод человека и гражданина / В. Г. Бессарабов, К. А. Кашаев. – М. : Изд. Дом «Городец», 2007. – 463 с.
3. Загальна теорія держави і права / М. В. Цвік, О. В. Петришин, Л. В. Авраменко та ін. ; за ред. д-ра юрид. наук, проф., акад. АПрН України М. В. Цвіка, д-ра юрид. наук, проф., акад. АПрН України О. В. Петришина. – Х. : Право, 2009. – 584 с.
4. *Каркач П. М.* Організація роботи районної, міської прокуратури : наук.-практ. посіб. / П. М. Каркач. – Х. : Право, 2013. – 336 с.
5. *Косюта М. В.* Прокуратура України : навч. посіб. / М. В. Косюта. – 2-ге вид., переробл. і допов. – К. : Знання, 2010. – 404 с.
5. *Лемак Р. В.* Прокурорський нагляд за додержанням законів в установах виконання покарань : моногр. / Р. В. Лемак. – Х., 2013. – 224 с.
6. Настольная книга прокурора / Б. В. Андреев, А. Ю. Винокуров, С. И. Герасимов и др. – М. : НИИ проблем укрепления законности и правопорядка, Щит-М, 2002. – 850 с.
7. Прокурорский надзор : учеб. / Ю. Е. Винокуров [и др.] ; под общ. ред. Ю. Е. Винокурова. – 9-е изд., перераб. и доп. – М. : Юрайт, 2011. – 490 с.
8. Прокурорський нагляд в Україні : підруч. / за ред. І. Є. Марочкіна, П. М. Каркача. – Х. : Одісей, 2005. – 240 с.
9. Про організацію прокурорського нагляду за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних провадженнях, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян [Електрон. ресурс] : наказ Генерального прокурора України № 7 гн від 12.04.2013 р. – Режим доступу : http://www.gp.gov.ua/ua/gl.html?_m=publications&_t=rec&id=94102. – Заголовок з екрана.
10. Про прокуратуру [Електрон. ресурс] : проект Закону України, підготовлений Адміністрацією Президента України, направлений 2 серпня 2013 р. до Венеціанської комісії.

– Режим доступа : http://zib.com.ua/ua/print/37035-proekt_zakonu_pro_prokuraturu_tekst.html. – Заголовок з экрана.

11. *Спиридонов Б. М.* Прокурорский надзор за соблюдением законности в исправительно-трудовых учреждениях / Б. М. Спиридонов. – М. : Изд-во Моск. ун-та, 1978. – 204 с.

***Прищеп В. И.* Полномочия прокурора при осуществлении надзора за соблюдением законов при исполнении наказаний, не связанных с лишением свободы.**

Рассмотрены полномочия прокурора при осуществлении надзора за соблюдением законов при исполнении уголовных наказаний, не связанных с лишением свободы. Определена правовая природа этих полномочий и сформулирована их система. Раскрыты характерные признаки полномочий прокурора при осуществлении этого надзора. Выявлены пробелы и недостатки в их законодательном регулировании и практической реализации, предоставлены предложения по их устранению.

Ключевые слова: прокурорский надзор, прокурор, полномочия прокурора, уголовные наказания, не связанные с лишением свободы.

***Prishchepa V. I.* Powers of the prosecutor at implementation of supervision of observance of laws at execution of the punishments which have not been connected with imprisonment.**

Powers of the prosecutor are considered at implementation of supervision of observance of laws at execution of the criminal punishments which have not been connected with imprisonment. The legal nature of these powers is defined and their system is formulated. Characteristic signs of powers of the prosecutor reveal at implementation of this supervision. Gaps and shortcomings of their legislative regulation and practical realization are revealed, offers on their elimination are provided.

Key words: public prosecutor's supervision, the prosecutor, powers of the prosecutor, the criminal punishments which have not been connected with imprisonment.