

ЩОДО СУТІ ТА ЗМІСТУ ДІЯЛЬНОСТІ ПРОКУРАТУРИ ПО ЗАПОБІГАННЮ ЗЛОЧИНАМ

THE NATURE AND CONTENT OF THE PROSECUTOR'S OFFICE FOR CRIME PREVENTION IN

Новосад Ю.О.,
к.ю.н., начальник управління нагляду
у кримінальному провадженні
Прокуратура Волинської області

У статті здійснено аналіз наукових підходів, пов'язаних із визначенням ролі та місця прокуратури в системі суб'єктів по запобіганню злочинам. Визначені проблемні аспекти запобіжної діяльності даного державного органа, у тому числі координаційного характеру, а також наведені науково обґрунтовані шляхи їх вирішення по суті.

Ключові слова: діяльність, координація, взаємодія, нагляд, функція, завдання, прокуратура, запобігання, злочин.

В статье осуществлен анализ научных подходов, связанных с определением роли и места прокуратуры в системе субъектов по предупреждению преступлений. Установлены проблемные аспекты предупредительной деятельности этого государственного органа, в том числе координационного характера, а также приведены научно обоснованные пути их решения по существу.

Ключевые слова: деятельность, координация, взаимодействие, надзор, функция, задание, прокуратура, предупреждение, преступление.

Nowadays, in the context of legal reform in Ukraine, as well as a significant increase in crime in recent years (2014–2016 years), the issue of improving the level of efficiency and place of public prosecution in the system of the fight against crime is very important.

The article analyzes the scientific approaches relating to the role and place of prosecution system to prevent crime. The identified aspects of preventive activities of public authority, including coordinating nature and derived scientifically based their solutions on the merits.

The current state of rights and freedoms, as well as their lawful interests of society and the state requires in the fight against crime the latest scientific and practical technologies and more effective use of existing potential legal possibilities of any and all subjects involved in this social activity. As shown by the study of scientific and methodological literature, issues of improving of the prosecution in the fight against crime successfully engaged scientists as public Prosecutor's supervision, and criminologists. But in spite of this approaches concerning the content of preventive activities of the Prosecutor's office are ambiguous and sometimes diametrically different.

The author came to the conclusion that, judging from these theoretical and methodological approaches, it should be recognized that combating crime carried out by the Prosecutor's office in the form of coordination of law enforcement, also provides content of such acts that are directly related to the prevention of crime.

Key words: activity, coordination, interaction, supervision, function, task, Prosecutor's Office, prevention, crime.

Сучасний стан захисту прав і свобод людини і громадянина в Україні, а також їх законних інтересів, суспільства та держави потребує застосування у боротьбі зі злочинністю новітніх наукових і практичних технологій і більш ефективного використання існуючих потенційних правових можливостей усіх без винятку суб'єктів, задіяних у зазначеній суспільній діяльності.

У цьому правовому механізмі чільне місце і роль займають й органи прокуратури, на які згідно із чинним законодавством України покладено особливе завдання щодо координації дій правоохоронних органів у боротьбі зі злочинністю. У той самий час, на сьогодні бездумні, безсистемні та безрезультативні заходи щодо реформування системи, функцій та інших структурних елементів діяльності прокуратури України, з одного боку, та шалений ріст злочинності, тенденції якого сформувався у 2014–2016 роках, з іншого боку, привели до своєрідного «нівелювання» правового потенціалу її органів і посадових осіб, зокрема щодо запобігання злочинам. А, це, у свою чергу, приводить, як свідчить практика, до розбалансованості дій суб'єктів запобіжної діяльності, а також не дозволяє належним чином реагувати на причини та умови, що сприяли вчиненню конкретного злочину, і запобігати випадкам рецидиву з боку раніше судимих осіб.

Зазначені обставини й визначили актуальність даної наукової статті, її мети й завдань, основним із яких стало визначення проблемних питань з означеної тематики дослідження та розробка науково обґрунтованих заходів щодо удосконалення зазначеної сфери.

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. 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. Середя, М. І. Скригнюк, 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 роки) [1] 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 при визначенні предмета даного дослідження.

Підходи щодо змісту запобіжної діяльності прокуратури є неоднозначними та, подекуди, полярно різними. Так, О. М. Бандурка та Л. М. Давиденко вважають, що вся наглядова діяльність прокуратури, як у межах кримінального провадження, так і поза його межами, спрямована на виявлення й усунення порушень закону. Крім цього, зазначена діяльність, на їх думку, має ще й спеціально-кримінологічний аспект, спрямований на попередження кримінальних правопорушень, – кримінальний нагляд [2, с. 249]. Заперечуючи таку позицію, Т. В. Корнякова переконана, що запобіжна діяльність прокуратури знаходить відображення при реалізації як усіх функцій прокуратури в цілому, так і при реалізації кожної з її функцій, зокрема, запобігання злочинам – це комбінована функція даного органу [2, с. 70]. Додатковим аргументом з цього приводу вона наводить той факт, що прояви кримінологічної

запобіжної діяльності спостерігаються у всій діяльності прокуратури під час виконання нею будь яких функціональних обов'язків, зокрема й під час здійснення нагляду, кримінального переслідування та реалізації інших функцій. Саме тому, як вважає Т. В. Корнякова, аналіз основних напрямів реалізації цієї кримінологічної функції стосовно виявлення й усунення правопорушень має здійснюватись, насамперед, з позиції напрямів функціонального призначення органів прокуратури, чітко встановлених законодавством [2, с. 70]. Не погоджуючись з таким підходом, В. М. Юрчишин доводить, що, якщо всі конституційні та інші функції прокурора в певній мірі характеризуються наявністю профілактичного (запобіжного) аспекту в їх реалізації, то подібна властивість притаманна функціям більшості державних органів різних гілок влади. Це їх обов'язкова складова, яка не носить самостійного характеру. Виходячи з цього, науковець переконує, що створювати на базі обов'язкових властивостей, характерних багатьом функціям, методом комбінування, самостійну запобіжну функцію не можна, позаяк функція – це окремий самостійний напрямок діяльності, який має свої цілі, завдання, нормативну основу, а не є лише властивістю якоїсь іншої функції [3, с. 214]. Продовжуючи дискусію з цього питання, стверджується, що діяльність прокурора у досудовому розслідуванні є ширшою за обсягом від його основних кримінологічних процесуальних функцій, визначених законом, та, як кількість і характер кримінальних процесуальних функцій прокурора у досудовому розслідуванні, зумовлюються винятково завданнями цього розслідування, що дозволяє правильно визначити перелік, характер і призначення допоміжних його кримінальних процесуальних функцій, спрямованих на забезпечення основних [4, с. 57-62].

У наукових джерелах висловлюються й інші думки з цього приводу, що важливо з огляду вирішення на належному рівні зазначеної проблематики дослідження. Так, позицію Т. В. Корнякової досить аргументовано відстоює В. С. Сафронов, розглядаючи у цьому контексті зміст запобіжної діяльності слідчого органів внутрішніх справ як допоміжну (компіляційну) функцію останнього у ході досудового розслідування [5, с. 82-86]. У той самий час, О. О. Омельченко, поділяючи у цьому контексті наукові ідеї, висловлені О. М. Бандуркою та Л. М. Давиденко, виходить з того, що профілактична функція – це відносно самостійний напрямок кримінальної процесуальної діяльності конкретного органу кримінальної юстиції з виконання поставленого перед ним завдання по запобіганню кримінальним правопорушенням, що реалізується в установленому кримінальним процесуальним законом порядку [6, с. 7]. Ще більш категоричнішим у цьому сенсі виступає В. М. Юрчишин, який з цього приводу зробив висновок, що запобіжна функція прокуратури у досудовому розслідуванні – це об'єктивна категорія, яка відображена в чинному законодавстві, визначається одним із завдань прокуратури і не залежить від його (прокурора) конкретної позиції у даному кримінальному провадженні, як це, наприклад, буває під час обрання запобіжного заходу при реалізації функції підготовки і офіційного оформлення обвинувального акта, де ця позиція прокурора при прийнятті вказаного рішення є визначальною, а її запобіжний характер – це лише властивість, риса названої функції і не більше того [7, с. 224]. На підтвердження такого підходу цей науковець пропонує здійснити ряд наукового обґрунтованих заходів у цьому напрямі, а саме: а) створити в правоохоронних органах, включаючи прокуратуру, спеціальні служби профілактики; б) розробити та прийняти спеціальний Закон України «Про профілактику кримінальних проваджень»; в) створити спеціальний орган цієї профілактичної роботи в державі; г) доповнити ст. 91 КПК України такою обставиною, що підлягає доказуванню, як причини й умови, які сприяли вчиненню кримінальних проваджень, тощо [8, с. 222].

Якщо узагальнити усі вище проаналізовані та інші підходи, що пропонуються у наукових джерелах, то слід визнати, що істина лежить десь по середині. Такий висновок ґрунтується на наступних доводах.

1. У нині діючому Законі України «Про прокуратуру» [8] (ст. 2) така функція прокуратури, як запобігання злочинам, відсутня. З цього випливає, що ніяких комбінованих функцій, як це пропонує Т. В. Корнякова [9, с. 69-78], чи допоміжних функцій, як вважає В. М. Юрчишин [7, с. 224], чи функцій кримінологічного нагляду, на чому наголошують О. М. Бандурка та Л. М. Давиденко [10, с. 182], засади організації і діяльності прокуратури не передбачають.

Вихід з цього бачиться наступний: слід ч. 1 ст. 2 Закону України «Про прокуратуру» доповнити п. 5 такого змісту: «На прокуратуру у ході проведення досудового слідства у формі процесуального керівництва покладається функція з виявлення причин і умов, що сприяють вчиненню конкретного злочину, по якому здійснюється кримінальне провадження». При такому підході, з одного боку, реалізуються науково обґрунтовані пропозиції тих авторів, які вважають, що запобіжна (профілактична) діяльність властива функціям більшості державних органів різних гілок влади [8, с. 214], а, з іншого боку, знайде відображення на нормативно-правовому рівні підхід, відповідно до якого прокуратура вирішує завдання по запобіганню злочинам у контексті змісту боротьби зі злочинністю як суб'єкт спеціально-кримінологічного запобігання злочинам [11, с. 64], а тому її діяльність апіорі (безперечно) [12, с. 54], є об'єктивною категорією, яка має бути визначена як одна з її функцій [4, с. 57-62]. Деякі передумови для реалізації зазначеної наукової ідеї, крім цього, визначені у ч. 2 ст. 25 Закону України «Про прокуратуру», а саме: Генеральний прокурор України, керівники регіональних та місцевих прокуратур, їх перші заступники та заступники відповідно до розподілу обов'язків, здійснюючи нагляд за додержанням законів органами, що проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство, координують діяльність правоохоронних органів відповідного рівня у сфері протидії злочинності.

2. У КПК України також відсутні повноваження чи обов'язок для прокурора (ст. 36), що пов'язані з необхідністю виявлення, блокування, нейтралізації тощо причин і умов, що сприяли вчиненню конкретного злочину, по якому проводиться досудове розслідування. Поряд з цим, прокурор, вчиняючи нагляд за додержанням законів під час проведення досудового розслідування у формі процесуального керівництва, як це витікає зі змісту ч. 2 ст. 36 КПК України, та безпосередньо проводячи його, здійснює такі дії, що мають пряме відношення до запобіжної діяльності. Зокрема, це виражається у ході: а) кваліфікації складу злочину (визначення підстав кримінальної відповідальності (ст. 2 КК України); ознак злочину (ст. 11 КК України), елементів складу злочину, зокрема його суб'єктивної сторони (вини, мети, мотиву) [13], що в кінцевому результаті, стає вирішальним при прийнятті рішення про внесення відповідних відомостей про вчинене кримінальне правопорушення до Єдиного реєстру досудових розслідувань, а також про початок досудового розслідування відповідно вимог ст. 214 КПК України, здійснення інших повноважень, передбачених КПК України (повідомлення про підозру; погодження запитів про міжнародну правову допомогу; скасування незаконних та необґрунтованих постанов слідчих тощо (ч. 2 ст. 36 КПК України); б) вивчення матеріалів, документів та інших відомостей, що стосуються досудового розслідування (результатів проведення негласних (розшукових) дій; ревізій та перевірок, які проводились відповідно до закону; здійснення процесуальних дій особисто тощо) (ч. 2 ст. 36 КПК України); в) пред'явлення цивільного позову в інтересах держави та громадян; г) перевірки повноти і законності проведення процесуальних дій, а також повноти, всебічності та об'єктивності розслідування у прийнятому кримі-

нальному провадженні; г) підтримання державного обвинувачення в суді; д) оскарження судових рішень в порядку, встановленому КПК України.

3. Сучасні підходи нормативно-правового характеру щодо видозміни конституційних функцій прокуратури, що визначені у ст. 2 Закону України «Про прокуратуру», хоча й звужують їх перелік та зміст [14, с. 65-69], проте також передбачають діяльність по запобіганню злочинам. Як з цього приводу влучно зауважили В. В. Голина та М. Г. Колодяжний, ще з давніх часів виникло розуміння, що для ефективної боротьби з кримінальними правопорушеннями одних лише заходів кримінально-правового характеру та правоохоронної діяльності, які мають обмежений характер, недостатньо, бо вони не впливають на корінні криміногенні явища і процеси, що їх породжують. Окрім кримінально-правових, необхідні ще й інші заходи, спрямовані на усунення різноманітних криміногенних процесів, що породжують чи сприяють учиненню кримінальних правопорушень [15, с. 52-53].

4. У ч. 2 ст. 25 Закону України «Про прокуратуру» визначено таке із завдань прокуратури, як здійснення координуючої діяльності правоохоронних органів відповідного рівня у сфері протидії злочинності, що проводиться шляхом: організації спільних нарад; створення міжвідомчих робочих груп; проведення узгоджених заходів та аналітичної діяльності. При цьому кожен із цих напрямів координації передбачає, зокрема, й виявлення, нейтралізацію та блокування причин і умов, що сприяють вчиненню злочинів і правопорушень, тобто спрямовані на запобігання злочинам. Як у зв'язку з цим правильно зробили висновки В. Г. Бессарабов та К. А. Камасев, у боротьбі зі злочинністю органам кримінальної юстиції сприяє багато самостійних,

незалежних і не підпорядкованих поміж собою державних правоохоронних органів, кожен з яких поряд чи принагідно з виконанням своїх основних завдань притаманними тільки йому засобами, визначеними законом, займається запобіганням суспільно небезпечним діянням. Та якими б незалежними не були ці правоохоронні органи розрізненість їхньої діяльності є неприпустимою, бо кожен із них є лише однією з ланок загальної державної системи попередження кримінальних правопорушень. У зв'язку з цим, їх робота на вказаному напрямі державно-правової діяльності потребує узгодження та взаємодії [16, с. 331].

5. Вжитий у ч. 2 ст. 25 Закону України «Про прокуратуру» термін «протидія злочинності», за своїм змістом також спрямований у тому числі й на запобігання злочинам [8].

У науковій літературі під протидією розуміють дію, що здійснюється усупереч тому, що робиться [17, с. 511]. У кримінології термін «протидія» використовується для відтворення загального впливу на злочинність, хоча він й однобічно («супротив») відображає останній та є вужчим за змістом, ніж термін «запобігання злочинам» [18, с. 322]. На переконання А. П. Закалюка, і варто з цим погодитись, термін «протидія» належить до класу узагальнених термінів (боротьба, попередження, профілактика тощо), які відтворюють загальну сутність, що полягає у чиненні супротиву, та відображає сутність, але не розкриває в повній мірі змісту запобігання злочинності [18, с. 321].

Отже, якщо виходити із зазначених теоретико-методологічних підходів, то слід визнати, що протидія злочинності, яку здійснює прокуратура у формі координаційної діяльності правоохоронних органів, за змістом також передбачає вчинення таких дій, що мають пряме відношення до запобігання злочинам.

ЛІТЕРАТУРА

- Кулик О. Г. Сучасна кримінальна ситуація в Україні : тенденції і прогноз / О. Г. Кулик [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.nbu.gov.ua>.
- Корнякова Т. В. Щодо основних напрямів реалізації кримінологічної запобіжної функції органів прокуратури у природоохоронній діяльності / Т. В. Корнякова // Питання боротьби зі злочинністю : збірник наукових праць. – Х. : Право, 2011. – Вип. 21. – С. 69–78.
- Юрчишин В. М. Процесуальні функції прокурора у досудовій стадії кримінального провадження : призначення, система : [навчальний посібник] / В. М. Юрчишин. – Чернівці : «Техно-друк», 2014. – 276 с.
- Марчук Н. Основні напрями участі прокурора в кримінальному провадженні на досудових стадіях / Н. Марчук // Вісник Національної академії прокуратури України. – 2011. – № 2. – С. 57–62.
- Сафронов С. Профілактична діяльність слідчого органів внутрішніх справ / В. Сафронов // Право України. – 2002. – № 2. – С. 82–86.
- Омельченко О. О. Процесуальна діяльність слідчого по попередженню злочинів : автореф. дис... на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук за спец. : 12.00.09 «кримінальний процес та криміналістика ; судова експертиза ; оперативно-розшукова діяльність» / О. О. Омельченко. – К., 2004. – 15 с.
- Юрчишин В. М. Місце і роль прокурора у досудовому розслідуванні та їх відображення в теорії, законодавстві і практиці : [монографія] / В. М. Юрчишин. – Чернівці : Видавничий дім «Родовід», 2013. – 307 с.
- Юрчишин В. М. Проблеми державного та приватного обвинувачення в судах України : Дис. ... канд. юрид. наук за спец. : 12.00.09 / В. М. Юрчишин ; Київський національний університет ім. Тараса Шевченка. – К., 2004. – 194 с.
- Корнякова Т. В. Кримінологічна функція органів прокуратури щодо запобігання злочинам проти довкілля / Т. В. Корнякова // Право України. – 2011. – № 1. – С. 231–233.
- Бандурка А. М. Преступность в Украине : причины и противодействие : [монографія] / А. М. Бандурка, Л. М. Давиденко. – Х. : Основа, 2003. – 368 с.
- Криминология и профилактика преступлений : [учебник] / под ред. А. И. Алексеева. – М. : МВШМ МВД СССР, 1989. – 431 с.
- Булыко А. Н. Большой словарь иностранных слов. 35 тысяч слов / А. Н. Булыко. – [3-е изд., испр., перераб.]. – М. : Мартин, 2010. – 704 с.
- Навроцький В. О. Теоретичні проблеми кримінально-правової кваліфікації : автореф. дис... на здобуття наук. ступеня д-ра юрид. наук за спец. : 12.00.08 «кримінальне право та кримінологія ; кримінально-виконавче право» / В. О. Навроцький ; Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого. – Х., 2000. – 35 с.
- Столітній А. Особливості здійснення прокурорського нагляду за додержанням законів при вилученні та зберіганні речових доказів у кримінальному провадженні / А. Столітній // Вісник прокуратури. – 2014. – № 1. – С. 65–69.
- Голина В. В. Криминологическая профилактика, предотвращение и пресечение преступлений : учебное пособие / В. В. Голина. – К. : УЖ ВО при Минвузе УССР, 1989. – 72 с.
- Бессарабов В. Г. Защита российской прокуратурой прав и свобод человека и гражданина / В. Г. Бессарабов, К. А. Кашаев. – М. : Городец, 2007. – 464 с.
- Великий тлумачний словник сучасної української мови / [укл. О. Єрошенко]. – Донецьк : ТОВ «Глорія Трейд», 2012. – 864 с.
- Закалюк А. П. Курс сучасної української кримінології : теорія і практика : [у 3 кн.] Кн. 1 : Теоретичні засади та історія української кримінології науки / А. П. Закалюк. – К. : Ін Юре, 2007. – 424 с.