

УДК 343

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

Юрій НОВОСАД,

кандидат юридичних наук,  
начальник управління нагляду у кримінальному провадженні  
прокуратури Волинської області

### SUMMARY

In the analysis of gender prosecution as the subject of prevention of crime and the necessity of securing the legislation this function the state authority. In this context, identified problems and formulated scientifically based arguments to solve this practical problem, and the identified methodological principles in this regard. Author paid special attention to the analysis of the supervision of the Prosecutor over the execution of legal norms, because this contributes to the qualitative implementation of the subjects of operative investigation activities of bodies of inquiry and pre-trial functions to prevent crimes and their suspension. It was also investigated by the coordinating powers of the Prosecutor in combating crime and analytical work in the Prosecutor's office as an important factor in ensuring the proper organization of the prosecutorial-investigative activities.

**Key words:** activity; Prosecutor's Office, prevention, crime, body, subject, coordination, interaction, analysis.

### АНОТАЦІЯ

У статті здійснено аналіз діяльності прокуратури як суб'єкта запобігання злочинам та обґрунтована необхідність закріплення на законодавчому рівні такої функції зазначеного державного органу. У цьому контексті визначені проблемні питання та сформульовані науково обґрунтовані аргументи щодо вирішення даного практичного завдання, а також визначені методологічні засади у цьому напрямі. Особливу увагу автор приділив аналізу нагляду прокурора за виконанням правових норм, оскільки це сприяє якісному здійсненню суб'єктами оперативно-розшукової діяльності, органами дізнання і досудового слідства функцій із запобігання злочинам та їх припинення. Також були досліджені координаційні повноваження прокуратури у сфері протидії злочинності і аналітична робота в органах прокуратури як важливий фактор забезпечення належної організації прокурорсько-слідчої діяльності.

**Ключові слова:** діяльність, прокуратура, запобігання, злочин, орган, суб'єкт, координація, взаємодія, аналіз.

**Постановка проблеми.** Одним із завдань, що визначені в чинному законодавстві України та стосуються сфери боротьби із злочинністю, є запобігання злочинам (ч. 1 ст. 1 КК, ч. 2 ст. 50 КК, ч. 1 ст. 1 КВК та інші). Поряд з цим досі на нормативно-правовому рівні не прийнято спеціального закону з цих питань, а також не визначені суб'єкти запобіжної діяльності, організація взаємодії та координації дій у цьому напрямку.

Зазначені проблеми у повній мірі відносяться й до змісту діяльності прокуратури з цих питань, зокрема й щодо її ролі і місця у системі суб'єктів запобігання злочинам. У той же час, здійснюючи свої повноваження та реалізуючи нормативно встановлені функції, прокуратури об'єктивно мають можливість і успішно діють у зв'язку з цим на практиці, запобігаючи вчиненню як повторних злочинів, так і тих, вірогідність яких є очевидною, шляхом, зокрема, виявлення, нейтралізації, блокування тощо детермінант, що породжують і обумовлюють їх вчинення.

Проте таку діяльність не можна в повній мірі вважати уповноваженою та нормативно виваженою, позаяк досі на рівні закону запобіжна функція прокуратури не визначена.

**Актуальність теми.** Як показало вивчення наукової та навчально-методичної літератури, питаннями підвищення ефективності діяльності прокуратури у сфері боротьби із 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. Середа, М.І. Скригонюк, Є.О. Шевченко та ін.

**Мета статті** – на науковому рівні обґрунтувати необхідність закріплення в законі запобіжної функції прокуратури у сфері боротьби із злочинністю.

**Виклад основних положень дослідження.** В умовах реформування діяльності органів прокуратури та виконання нею в сьогоденні завдання особливої ваги – відновлення порядку і законності в Україні [1, с. 5–10] – не може не видозмінитись і така функція її діяльності, як прокурорський нагляд за додержанням законів органами, що провадять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство; [2, с. 42–43]. При цьому головним призначенням та одночасно змістом зазначеної функції прокуратури є ефективність застосування цих заходів.

У науковій літературі категорію ефективності застосування органами, що провадять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство, розглядають як систему, що має дві складові:

а) ефективність діяльності;

б) ефективність закону, на підставі якого відбувається зазначена діяльність [3, с. 64].

Ефективність закону, на переконання А. Омельченко, засвідчує результативність його дії, вдалу реалізацію завдань, що закладалися при розробці проекту такого закону [4, с. 48].

У свою чергу, як слушно зазначив Д.І. Бекієв, оцінка ефективності окремої правової норми, одного конкретного закону, всієї галузі законодавства, ефективності правового регулювання багато в чому можуть як збігатися, так і відрізнятись [5, с. 64–65]. Більше того, вчені давно помітили, що мета, поставлена в процесі прийняття конкретної правової норми, досягається лише в поодинокі

ких випадках завдяки дії лише цієї правової норми. Як правило, позитивні наслідки настають у процесі застосування кількох правових норм, а інколи – системи норм [6, 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 [7]. Поряд із цим, як зауважив В.І. Борисов, розв'язання завдань державної політики боротьби зі злочинністю, особливо в застосуванні кримінального законодавства, обмежується питаннями якості й дієвої ефективності останнього. Саме тому досягнення необхідного для суспільства стану безпеки від злочинних посягань, на його переконання, 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 видами [8, с. 311–312].

У межах цих заходів зазначений напрям державної політики у сфері боротьби зі злочинністю виконує функцію системоутворювального елемента і є необхідним інструментом досягнення суспільно корисного результату [9, с. 312].

Зазначений підхід має не тільки теоретичне, а й практичне значення, оскільки у випадку видозміни прокурорського нагляду в державному механізмі запобігання і протидії злочинам така позиція науковців не лише дає змогу розширити методологічне підґрунтя цього дослідження, а й є додатковим аргументом із цього приводу.

Поряд із цим, як слушно зробив висновок А. Омельченко, правова політика багато в чому залежить від правових норм. А це призводить до того, що недосконалість окремих правових норм, їх низька ефективність свідчать водночас і про недосконалість правової політики загалом [6, с. 48].

Відповідно до вимог ст. 25 Закону України «Про прокуратуру» [10] нагляд за додержанням законів органами, що провадять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство, полягає в нагляді за законністю в двох самостійних, врегульованих нормами, відмінних між собою, галузей права, видах діяльності правоохоронних органів: а) оперативно-розшуковій та б) кримінальній процесуальній (дізнання та досудове слідство). Ця обставина дозволяє відокремлено розглядати нагляд прокурора за оперативно-розшуковою діяльністю і за досудовим розслідуванням.

Нагляд прокурора за виконанням правових норм сприяє якісному здійсненню суб'єктами оперативно-розшукової діяльності, органів дізнання і досудового слідства функцій із запобігання злочинам та їх припиненням.

До предмета прокурорського нагляду в цій галузі входить додержання прав і свобод людини та громадянина, а також установленого порядку розгляду заяв і повідомлень про вчинені або підготовлювані злочини. При цьому в діяльності щодо виявлення причин та умов злочинів важлива роль належить прокурорському нагляду за додержанням законів під час проведення досудового розслідування у формі процесуального керівництва.

Предметом нагляду в межах розглянутого напрямку прокурорської діяльності є дотримання вимог норм КПК України, що регламентують діяльність органів досудового розслідування щодо виявлення та усунення причин і умов, які сприяли вчиненню злочинів. Це означає, що кримінологічний нагляд прокурора на стадії досудового розслідування повинен забезпечити глибоке та всебічне

дослідження причин і умов вчинення злочину стосовно кожного кримінального провадження.

Завданням прокурорського нагляду щодо цього напрямку є і сприяння оперативним підрозділам, які проводять негласні слідчі (розшукові) дії, у підвищенні ефективності їх роботи з виявлення й усунення причин та умов, що сприяли вчиненню злочинів. Оскільки важливим напрямом протидії злочинності є оперативно-розшукова профілактика, яка передбачає здійснення оперативно-розшукових і профілактичних заходів щодо осіб, схильних до вчинення злочинів, конкретних груп осіб, оточення, конфліктних ситуацій, причин та умов злочинів [11].

Важливу роль у механізмі запобігання злочинам відіграють координаційні повноваження прокуратури у сфері протидії злочинності й корупції, що визначаються Законом України «Про прокуратуру» (ст. 25), наказом Генерального прокурора України від 16 січня 2013 р. № 1-1 гн «Про координацію діяльності правоохоронних органів у сфері протидії злочинності та корупції», Положенням від 11 лютого 2013 р. «Про координацію діяльності правоохоронних органів у сфері протидії злочинності та корупції».

Сутність координації правоохоронних органів з протидії злочинності полягає в забезпеченні їх злагоджених дій у сфері протидії злочинності в інтересах досягнення спільної мети – ефективного захисту суспільства та його громадян від злочинних посягань.

Питання про те, які саме органи є об'єктом координаційної діяльності прокурорів, в науковій літературі та на практиці не має однозначного тлумачення, передусім тому, що Закон України «Про прокуратуру» не містить переліку суб'єктів, дії яких мають координуватися. Відповідно до чинного законодавства повноваженнями з виконання правоохоронної функції в нашій державі наділено більше тридцяти органів [12].

Частково відповідь на це питання можна знайти у законах України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів» та «Про засади запобігання і протидії корупції». Проте не для всіх державних органів протидія злочинності є головним напрямом діяльності, тому координувальна роль прокуратури на них не поширюється, але вони можуть залучатися до роботи міжвідомчих нарад.

Важливе значення в спеціально-кримінологічній діяльності прокурора в суді має його обвинувальна промова. Поряд з аналізом наявних у кримінальному провадженні доказів, оцінкою суспільної безпеки злочину, розглядом інших суттєвих для винесення об'єктивного вироку у справі питань прокурор у своїй промові повинен розкрити мотиви, причини та умови, які сприяли вчиненню злочину, висловити свої міркування про заходи, необхідні для їх усунення.

У цьому контексті, без перебільшення, глибокий і постійний аналіз стану законності і правопорядку є основою організації протидії злочинності на всіх її рівнях і напрямках. Не є в цьому сенсі винятком і аналітична робота в органах прокуратури. Саме тому прокурори усіх рівнів розглядають аналітичну роботу як важливий фактор забезпечення належної організації прокурорсько-слідчої діяльності. У наказі Генерального прокурора України № 1-гн від 26 грудня 2011 року «Про організацію роботи і управління в органах прокуратури України» за результатами аналітичних досліджень пропонується вживати заходи до усунення недоліків, а також вносити конкретні пропозиції щодо підвищення ефективності роботи та рівня координації діяльності по боротьбі зі злочинністю, удосконалення законодавства та відомчих актів, що стосуються організації та порядку діяльності прокуратури.

Для виконання завдань із запобігання та протидії корупції прокурорам надано широкі повноваження щодо виявлення, припинення та розслідування корупційних

правопорушень, зокрема: складати протоколи про адміністративні корупційні правопорушення, обов'язково брати участь у їх розгляді судом; починати досудове розслідування злочинів з ознаками корупції, підтримувати державне обвинувачення; здійснювати нагляд за додержанням законів у сфері запобігання і протидії корупції, в тому числі нагляд за додержанням антикорупційного законодавства спеціальними підрозділами по боротьбі з корупцією, координувати діяльність правоохоронних органів із цих питань; подавати до суду заяви про скасування нормативно-правових актів, рішень, виданих внаслідок вчинення корупційного правопорушення; здійснювати в межах своїх повноважень співробітництво з іноземними державами, міжнародними організаціями у сфері запобігання і протидії корупції, надавати міжнародну правову допомогу і здійснювати інші види міжнародного співробітництва, повернення в Україну коштів та іншого майна, отриманих внаслідок корупційних правопорушень.

**Висновки.** Таким чином, можна стверджувати, що прокуратура як займала, так і займає провідне місце у системі суб'єктів запобігання та протидії злочинності, але форми цієї діяльності відповідно до вимог чинного КПК України суттєво змінилися.

Аналіз діяльності органів прокуратури з нагляду за додержанням і застосуванням законів дозволяє також зробити висновок про те, що вона сприяє стабілізації, упорядкуванню, приведенню в законні рамки економічних, соціальних та інших відносин, усуненню кримінально небезпечних ситуацій, причин і умов, які сприяють кримінально караним діям, що посягають на права і свободи громадян, захисту охоронюваних законом інтересів суспільства і держави.

Саме тому, враховуючи сучасний стан злочинності та правові прогалини з цих питань, органи прокуратури (як у центрі, так і на місцях) повинні активізувати роботу на рівні загальносоціального запобігання злочинам. Зокрема, це стосується участі прокурорів у виявленні і вжитті заходів з усунення недоліків правового регулювання в діяльності органів, що ведуть боротьбу зі злочинністю, а також прогалин і суперечностей законодавства, що можуть бути використані при вчиненні злочинів чи інших протиправних дій. Крім того, важливим є забезпечення належної участі прокурорів в організаційно-управлінських та інформаційно-виховних попереджувальних заходах.

#### Список використаної літератури:

1. Ярема В. Перед органами прокуратури стоїть завдання особливої ваги – відновити порядок і законність в Україні / В. Ярема // Вісник прокуратури. – 2014. – № 8. – С. 5–10.
2. Дудко С.В. Прокуратура України як учасник кримінально-виконавчих правовідносин : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.08 / С.В. Дудко ; Нац. акад. внутр. справ. – К., 2015. – 297 с.
3. Бекиев Д.И. Меры уголовно-процессуального пресечения и их эффективность / Д.И. Бекиев // Известия АН ТССР: Серия общественные науки. – 1988. – № 5. – С. 62–69.
4. Омельченко А. Эффективность застосування запобіжних заходів у кримінальному судочинстві України / А. Омельченко // Вісник прокуратури. – 2014. – № 4 (154). – С. 44–49.
5. Аналіз роботи судів загальної юрисдикції в 2002 р. за даними судової статистики // Вісник Верховного Суду України. – 2003. – № 3 (37). – С. 40–49.
6. Аналіз роботи судів загальної юрисдикції в 2014 р. за даними судової статистики // Вісник Верховного Суду України. – 2015. – № 6 (178). – С. 23–35.
7. Мірошніченко С.С. Головні напрямки діяльності органів прокуратури України з попередження організованої злочинності : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : 12.00.08 «Кримінальне право та криминологія; кримінально-виконавче право» / С.С. Мірошніченко ; Нац. юрид. акад. ім. Ярослава Мудрого. – Х., 2007 – 21 с.
8. Борисов В.І. Державна політика у сфері боротьби зі злочинністю та її напрями / В.І. Борисов // Проблеми законності : Респ. міжвід. наук. зб. / відп. ред. В.Я Тацій. – Х. : Нац. юрид. акад. України ім. Я. Мудрого, 2009. – Вип. 100. – С. 305–312.
9. Аналіз стану здійснення судочинства судами загальної юрисдикції в 2013 р. (за даними судової статистики) // Вісник Верховного Суду України. – 2014. – № 5 (165). – С. 23–34.
10. Албул С.В. Корисливо-насилницькі злочини відносно іноземців в Україні: криминологічний аналіз : [моногр.] / С.В. Албул. – Одеса : вид. Букаєв Вадим Вікторович, 2009. – 144 с.
11. Закон України «Про оперативно-розшукову діяльність» : [наук.-практ. комент.] / за заг. ред. Ю.І. Руснака. – К. : Центр учбової літератури, 2013. – 148 с.
12. 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>.