

DOI: 10.34015/2523-4552.2022.2.08
УДК 343.8

*Ковальчук В. С.,
начальник відділу ведення Єдиного
реєстру досудових розслідувань та
інформаційно-аналітичної роботи
Волинської обласної прокуратури
ORCID:0000-0002-6025-1608*

ПРОКУРАТУРА УКРАЇНИ ЯК СУБ'ЄКТ ЗАПОБІГАННЯ КРИМІНАЛЬНИМ ПРАВОПОРУШЕННЯМ У СФЕРІ ВИКОНАННЯ ПОКАРАНЬ І ПРОБАЦІЇ УКРАЇНИ

У даній науковій статті здійснено аналіз змісту нормативно-правових актів, які регулюють діяльність органів прокуратури України, а також з'ясовано її соціально-правові можливості у запобіганні кримінальним правопорушенням у сфері виконання покарань і пробації.

Ключові слова: кримінальне правопорушення; прокуратура; права засуджених, їх законні інтереси та свободи; суб'єкт запобіжної діяльності; прокурорський нагляд; процес виконання – відбування покарань.

Постановка проблеми. Як показує практика, з часу прийняття нової редакції Закону України «Про прокуратуру» у 2014 році, зазначені державні органи не в повній мірі в змозі реалізувати свої потенційні правові можливості у запобіжній діяльності, враховуючи, що серед закріплених у ст. 2 даного законодавчого акту функцій відсутня та, що стосується запобігання кримінальним правопорушенням, у тому числі у сфері виконання покарань.

Такий нормативно-правовий підхід привів до того, що щорічно в нашій державі зростає рівень рецидивної злочинності (ст. 34 Кримінального кодексу (КК) України), який тільки у I півріччі 2022 року склав 24,9% у загальній структурі вчинених кримінальних правопорушень [1].

Особливо актуальною та практично значущою вказана проблема-

тика є для сфери виконання покарань України, одним із завдань якої у процесі виконання – відбування покарань є запобігання вчиненню нових кримінально карних суспільно небезпечних діянь з боку засуджених (так зване спеціально-кримінологічне запобігання пенітенціарному рецидиву) [2, с. 346-372] (ч. 1 ст. 1 Кримінально-виконавчого кодексу (КВК)). При цьому ні в зазначеному вище Законі (ст. 26), ні в КВК (ст. 22), ні в спеціальному наказі Офісу Генерального прокурора від 29.12.2021 № 400 «Про організацію діяльності прокурорів з протидії порушенням прав людини у правоохоронній та пенітенціарній сферах» [3] не знайшли свого закріплення ті положення, які мають пряме відношення до запобігання кримінальним правопорушенням, суб'єктами якої є органи прокуратури.

У той самий час, та критична ситуація та кримінологічна обстановка, які склались у сьогоднішній у сфері виконання покарань і пробації України [4], обумовлюють необхідність як видозміни змісту правових засад діяльності прокуратури, так і більш ефективного використання її можливостей, включаючи процесуальних (ст. 36 Кримінального процесуального кодексу (КПК)), у запобіганні кримінальним правопорушенням у даній галузі суспільних відносин.

Отже, у наявності складна прикладна проблема, вирішення якої, без сумніву, об'єктивно залежить і від результатів сучасних наукових пошуків.

Саме з цих міркувань, метою цієї наукової статті є з'ясування потенційних можливостей органів прокуратури з питань запобігання кримінальним правопорушенням, що витікають із змісту нормативно-правових актів, які регулюють їх діяльність у сфері виконання покарань і пробації України.

Натомість, *головним завданням* даної роботи є розробка науково обґрунтованих шляхів, спрямованих на удосконалення правового механізму діяльності прокуратури як суб'єкта запобігання кримінальним правопорушенням у вказаній галузі суспільних відносин.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Як показало вивчення наукової літератури, досить активно та продуктивно розробкою проблем злочинності в Україні в умовах військової агресії РФ ще з 2014 року займаються такі учені, як: А. М. Бабенко, О. М. Бандурка, В. С. Батиргареева, В. І. Борисов, В. В. Василевич, А. А. Вознюк, В. В. Голіна,

Б. М. Головкін, О. М. Джужа, О. О. Дудоров, М. В. Карчевський, О. О. Кваша, Т. О. Коломоєць, І. М. Копотун, В. Я. Конопельський, С. А. Мозоль, А. В. Савченко, М. В. Шепітько та ін.

Поряд з цим, у контексті ролі та місця органів прокуратури України у правовому механізмі запобігання пенітенціарній злочинності, дане питання у сьогоднішній на науковому рівні досліджено недостатньо, що важливо у тому числі й з огляду вирішення завдань тих реформ, які здійснюються у сучасний час у сфері виконання покарань [4].

Вказана обставина й стала вирішальною при виборі об'єкта і предмета цієї наукової статті, а також визначення її мети і завдань.

Виклад основного матеріалу.

У наукових джерелах слово «нагляд» тлумачать як пильнувати, слідкувати за ким- чим-небудь для контролю, забезпечення порядку, ін. [5, с. 300].

При цьому одним із видів нагляду є прокурорський нагляд, під яким учені розуміють форму діяльності органів прокуратури щодо забезпечення законності, виявлення, усунення та запобігання порушенням закону [6].

На жаль, як вірно з цього приводу зазначають деякі учені, визначення поняття «прокурорський нагляд» на законодавчому рівні не здійснено [7, с. 166], що, як свідчить практика, впливає на ефективність діяльності органів прокуратури, у тому числі й у сфері виконання покарань України [2, с. 215-257].

У цілому ж, на правовому рівні про прокурорський нагляд у вказаній галузі суспільних відносин та пробації мова ведеться в ст. 22 КВК України та ст. 26 Закону України «Про прокуратуру», а також у

спеціальному наказі Офісу Генерального прокурора від 29.12.2021 № 400 «Про організацію діяльності прокурорів з протидії порушенням прав людини у правоохоронній та пенітенціарній сферах» [3].

При цьому предметом прокурорського нагляду у сфері виконання покарань та пробації, як це витікає із змісту ст. 22 КВК та ст. 26 Закону України «Про прокуратуру», є стан додержання законів в органах і установах виконання покарань при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян.

У той самий час, у вище вказаному наказі Офісу Генерального прокурора від 29.12.2021 № 400 зазначений предмет прокурорського нагляду значно розширений, що дещо не кореспондується з вимогами принципу законності, що закріплений у ч. 2 ст. 19 та п. 14 ст. 92 Конституції України, а саме – діяльність органів прокуратури має визначатись виключно законом, а їх посадові особи мають діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.

Звертає у зв'язку з цим на себе увагу й той факт, що в ст. 26 Закону України «Про прокуратуру» дана норма має назву «Нагляд 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», при тому, що ст. 22 КВК називається таким чином – «Нагляд за додержанням законів під час виконання кримінальних по-

карань», що, як видається, можна віднести до однієї з правових колізій, яку, без сумніву, варто вирішити на законодавчому рівні [8, с. 275-281].

У цілому ж, зміст прокурорського нагляду у сфері виконання покарань і пробації України, як це зазначено в ст. 26 вказаного вище Закону, зводиться до наступного:

1. Прокурор, здійснюючи нагляд за додержанням законів при виконання судових рішень у кримінальних правопорушеннях, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи, має право:

1) у будь-який час за посвідченням, що підтверджує займану посаду, відвідувати місця тримання затриманих, попереднього ув'язнення, установи, в яких засуджені відбувають покарання, установи, де перебувають особи, щодо яких застосовані примусові заходи медичного або виховного характеру, та будь-які інші місця, до яких доставлено осіб, з метою складання протоколу про адміністративне правопорушення чи в яких особи примусово тримаються згідно з судовим рішенням або рішенням адміністративного органу;

2) опитувати осіб, які перебувають у місцях, зазначених у п. 1 ч. 1 ст. 26 даного Закону, з метою отримання інформації про умови їх тримання та поводження з ними, ознайомлюватися з документами, на підставі яких ці особи тримаються в таких місцях, засуджені або до них застосовано заходи примусового характеру;

3) знайомитися з матеріалами, отримувати їх копії, перевіряти законність наказів, розпоряджень, ін-

ших актів відповідних органів і установ та, в разі невідповідності законодавству, вимагати від посадових чи службових осіб їх скасування та усунення порушень закону, до яких вони призвели, а також скасовувати незаконні акти індивідуальної дії;

4) вимагати від посадових чи службових осіб надання пояснень щодо допущених порушень та причин і умов, що їм сприяли, притягнення винних до передбаченої законом відповідальності;

5) знайомитися з матеріалами щодо виконання судових рішень у кримінальних провадженнях, робити з них виписки, знімати копії та в установленому законом порядку оскаржувати рішення, дії чи бездіяльність державного виконавця;

6) вимагати від керівників органів вищого рівня проведення перевірок підпорядкованих і підконтрольних органів та установ попереднього ув'язнення, виконання покарань, застосування заходів примусового характеру та перевірок інших місць, зазначених у п. 1 ч. 1 ст. 26 вказаного Закону;

7) звертатися до суду з позовом (заявою) у визначених законом випадках.

Крім цього, відповідно до положень ч. 2 ст. 26 Закону України, прокурор здійснює 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 в органах та установах, шляхом проведення регулярних перевірок, а також у зв'язку з необхідністю належного реагування на відомості про можливі порушення законодавства, що містяться у скар-

гах, зверненнях чи будь-яких інших джерелах.

При цьому, в межах реалізації зазначеної функції, прокурор має право залучати відповідних спеціалістів.

Більш того, як це витікає із змісту ч. 3 ст. 26 вказаного вище Закону, прокурор зобов'язаний негайно звільнити особу, яка незаконно (за відсутності відповідного судового рішення, рішення адміністративного органу або іншого передбаченого законом документа чи після закінчення передбаченого законом або таким рішенням строку) перебуває у місці тримання затриманих, попереднього ув'язнення, обмеження чи позбавлення волі, установи для виконання заходів примусового характеру, інших місцях, зазначених у п. 1 ч. 1 ст. 26 Закону України «Про прокуратуру».

Як видається, у зв'язку з існуючими у сфері виконання покарань і пробації України проблемами та порушеннями закону, важливими є положення, що закріплені також в ч. 4 ст. 26 зазначеного вище Закону, ч. 2 ст. 22 КВК та наказу Офісу Генерального прокурора від 29.12.2021 № 400, а саме – письмові вказівки щодо додержання встановлених законодавством порядку та умов тримання осіб у місцях, зазначених у п. 1 ч. 1 ст. 26 Закону України «Про прокуратуру», а також письмові вказівки прокурора, надані іншим органом, що виконують судові рішення у кримінальних провадженнях та справах про адміністративні правопорушення, є обов'язковими і підлягають негайному виконанню, що, без сумніву, важливо у контексті запобіжної діяльності прокуратури.

Так у загальному вигляді зміст прокурорського нагляду у сфері виконання покарань і пробації України (єдиного державного, як це впливає із положень ст. ст. 2, 5, 16 Закону України «Про прокуратуру», відповідно до яких функції прокуратури здійснюються виключно прокурорами, а їх делегування або привласнення іншими органами чи посадовими особами не допускається).

При цьому слід мати на увазі, що попри дискусійність положень наказу Офісу Генерального прокурора від 29.12.2021 № 400 «Про організацію діяльності прокурорів з протидії порушенням прав людини у правоохоронній та пенітенціарній сферах», саме у вказаному відомчому нормативно-правовому акті визначено конкретні засоби та в цілому правовий механізм здійснення прокурорського нагляду в органах і установах виконання покарань, а також відповідні правові засоби запобігання кримінальним правопорушенням у даній галузі суспільних відносин.

Цікавим у зв'язку з цим є й інший юридичний факт, що, зокрема, відображений у преамбулі Концепції реформування (розвитку) пенітенціарної системи України, схваленої Урядом України у вересні 2017 року, а саме: не дивлячись на постійний контроль з боку відповідних суб'єктів державного моніторингу (Верховної Ради України, Президента України, Кабінету міністрів України, Міністерства юстиції України, ін. (ст. ст. 23-24 КВК)), а також фактично безперервний прокурорський нагляд, у сфері виконання покарань та пробації склалась катастрофічна ситуація [4].

Особливо проблемними у цьому сенсі є питання, що стосують-

ся запобігання повторної та рецидивної злочинності у вказаній галузі суспільних відносин (ст. ст. 32, 34 КК України), рівень якої з часів незалежності виріс у 1,5 рази та коливається щорічно у межах 200-400 кримінальних правопорушень, що вчиняються тільки засудженими до позбавлення волі, а персоналу ДКВС України – більш, як у п'ять разів [9, с. 6].

Саме з огляду існуючих проблем та низької ефективності контрольно-наглядових органів держави, включаючи прокуратуру [10, с. 249-288], на науковому та законодавчому рівнях (допоки – у виді тільки проекту закону) ставиться питання про заміну прокурорського нагляду у сфері виконання покарань і пробації на діяльність подвійних пенітенціарних інспекцій у складі Міністерства юстиції України [11].

Поряд з цим, як видається, з таким підходом погодитись у повній мірі не можна, позаяк доручати центральному органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері виконання покарань і пробації (на сьогодні – це Міністерство юстиції України), перевіряти самого себе (а, не силами і можливостями третьої сторони, зокрема органів прокуратури), хоча й з участю громадськості, не потрібно, бо це суперечить логіці контрольної діяльності як такої [12, с. 323].

У свою чергу, розробники зазначеного вище проекту Закону апелюють до висновків Комітету з питань інтеграції України з Європейським Союзом від 12.10.2021 та висновку Комітету Верховної Ради України з питань бюджету від 26.01.2022 [11]. Проте, як показує сьогоднішня, у військовий час в нашій державі є

актуальним вислів Т. Г. Шевченка про те, що чужому слід навчатись, а свого не цуратись [13].

Висновки. Таким чином, результати аналізу прокурорського нагляду за дотриманням законів у сфері виконання покарань і пробації дозволяють зробити висновок про те, що, в основному, він зорієнтований на встановлення правопору-

шень, які вчиняються щодо прав засуджених, залишаючи поза контролем стан забезпечення законних інтересів і свобод, що в подальшому стає одним із предметів розгляду в Європейському суді з прав людини, а тому цей аспект діяльності прокуратури має бути врахований при удосконаленні правового механізму з означеної проблематики.

Список використаних джерел

1. Про зареєстровані кримінальні правопорушення та результати їх досудового розслідування. URL: <https://gp.gov.ua/ua/posts/pro-zareyestrovani-kriminalni-pravororushennya-ta-rezultati-yih-dosudovogo-rozsliduvannya-2>
2. Новосад Ю. О. Прокуратура України як учасник кримінально-виконавчої діяльності : монографія. Луцьк : ПрАТ «Волинська обласна друкарня», 2019. 462 с.
3. Про організацію діяльності прокурорів з протидії порушенням прав людини у правоохоронній та пенітенціарній сферах : наказ Офісу Генерального прокурора від 29.12.2021 № 400. URL: <https://zakon.rada.gov.ua>.
4. Концепція реформування (розвитку) пенітенціарної системи України : схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 13.09.2017 № 654-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua>.
5. Великий тлумачний словник сучасної української мови / укл. О. Єрошенко. Донецьк : ТОВ «ГлоріяТрейд», 2012. С. 300.
6. Прокурорський нагляд - Вікіпедія. URL: <https://uk.m.wikipedia.org/wiki>.
7. Липівський В. В. Поняття та правова природа прокурорського нагляду. Вісник кримінального судочинства. 2016 № 3. С. 166.
8. Теорія держави і права : підручник / за заг. ред. О. В. Петришина. Харків : Право, 2014. С. 275-281.
9. Про стан правопорядку, ізоляції та нагляду, діяльність підрозділів охорони, пожежної безпеки та воєнізованих формувань Державної кримінально-виконавчої служби України у 2016 році: інформ. бюл. Київ : Департамент ДКВС України, 2017. С. 6.
10. Кримінально-виконавча діяльність прокуратури у сфері виконання покарань : навч. посіб. / за заг. ред. д.ю.н., проф. О. Г. Колба. Луцьк : СПД Гадяк Ж. В., друкарня «Волиньполіграф», 2020. С. 249-288.
11. Проект закону про створення подвійної системи регулярних пенітенціарних інспекцій від 02.09.2021 № 5884, поданий Кабінетом Міністрів України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua>.
12. Андрійко О. Ф. Контроль. Юридична енциклопедія / ред. кол. Ю. С. Шемшученко та ін. Київ : Вид-во «Українська енциклопедія» імені М. П. Бажана, 2001. Т. 3 : К-М. С. 323.
13. Учітесь, читайте і чужому... Вікіпедія. URL: <https://uk.m.wikipedia.org/wiki>.

V. Kovalchuk, head of the department for maintaining the Unified Register pretrial investigations and information and analytical work Volyn regional prosecutor's office

ORCID: 0000-0002-6025-1608

**The Prosecutor's Office of Ukraine as a subject
of prevention of criminal offenses in the sphere of execution
of punishments and probation of Ukraine**

This scientific article analyzes the content of legal acts that regulate the activities of the prosecutor's office of Ukraine, and also clarifies its social and legal capabilities in preventing criminal offenses in the field of punishment and probation.

In particular, a number of legal conflicts have been identified that occur in the content of legislative and other normative legal sources, which relate to the implementation of prosecutorial supervision over the observance of laws in bodies and institutions for the execution of punishments in the execution of court decisions in criminal cases, as well as in the application of other coercive measures, related to the restriction of the personal freedom of citizens, which not only reduce the level of effectiveness of prosecutors on the specified issues, but also their potential opportunities in preventing criminal offenses in the sphere of execution of punishments and probation of Ukraine.

In addition, based on the results of the study, the necessity of harmonizing the content of sub-legal and departmental legal sources with the corresponding provision of those legislative acts that regulate the activities of prosecutor's offices as subjects of special criminological prevention of criminal offenses, including in the field of execution of punishments and probation, has been proven.

Again, taking into account the results of the study of the legal basis of the functioning of the prosecutor's office in this field of social relations, it was concluded that mainly prosecutorial supervision in the field of execution of punishments and probation is focused on the establishment of offenses committed against the rights of convicts, leaving them out of control the state of ensuring their legitimate interests and freedoms, which in the future becomes one of the subjects of consideration in the European Court of Human Rights, and therefore this aspect of the prosecutor's office should be taken into account when improving the legal mechanism for the prevention of criminal offenses.

Keywords: *prevention; criminal offense; prosecutor's office; the rights of convicts; the scope of execution of punishments; the subject of preventive activity; prosecutor's supervision; the execution process - the serving of punishments.*