

УДК 343

ПРО ДЕЯКІ СОЦІАЛЬНО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ ДІЯЛЬНОСТІ ПРОКУРАТУРИ У СФЕРІ БОРТЬБИ ЗІ ЗЛОЧИННІСТЮ

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

В статті визначені роль та місце прокуратури в системі органів державної влади України, а також її потенційні можливості у боротьбі зі злочинністю. Крім цього, встановлені деякі проблемні моменти у її діяльності у цьому напрямку та запропоновані науково обґрунтовані заходи щодо їх вирішення по суті.

Ключові слова: прокуратура, діяльність, право, злочинність, боротьба, заходи, суспільство, держава, орган.

В статье определены роль и место прокуратуры в системе органов государственной власти Украины, а также ее потенциальные возможности в борьбе с преступностью. Кроме этого, установлены некоторые проблемные моменты в ее деятельности в этом направлении, предложены научно обоснованные меры по их решению по существу.

Ключевые слова: прокуратура, деятельность, право, преступность, борьба, мероприятия, общество, государство, орган.

Novosad Yu.A. SOME OF SOCIAL AND LEGAL ASPECTS OF PROSECUTION IN COMBATING CRIME

In the article the role and place of public prosecution in the government of Ukraine and its potential in the fight against crime. Also, set some problematic aspects in its activities in this direction and proposed scientifically based measures to address the merits.

Key words: prosecutor's office, activity, right, criminality, struggle, measures, society, state, body.

Постановка проблеми. Як свідчить практика, однією із нагальних проблем сьогодення в Україні є підвищення ефективності боротьби зі злочинністю, особливо в частині запобіжної діяльності, координувальна роль у якій належить прокуратурі. Проте останні конституційні зміни у її статусі (аж до виключення в Основному законі спеціального розділу «Прокуратура») та суттєве звуження функцій цього державного органу [1] ставить на порядок денний як науковців, так і практиків питання про потенційні можливості прокуратури у правовому механізмі боротьби зі злочинністю в Україні.

Додатковим аргументом щодо актуальності і вирішення цієї проблематики виступає суспільно-правова реальність, а саме: на сьогодні у результаті безсистемних реформ, що здійснюються у сфері діяльності правоохоронних органів України, значно знизився рівень захисту законних прав та інтересів фізичних і юридичних осіб, суспільства та держави в цілому, про що красномовно свідчить офіційна статистика про стан і рівень злочинності за останні роки (2014–2015) [2] та в I півріччі 2016 року [3].

У цьому контексті, враховуючи, що і після зменшення кількості та змістовного обмеження функцій прокуратури цей орган має досить потужний соціально-правовий потенціал у сфері боротьби зі злочинністю, дослідження зазначеної проблематики носить не тільки теоретико-пізнавальний характер, але й має прикладне значення, позаяк можна суттєво вплинути на практичні аспекти її вирішення.

Саме означені обставини й зумовили вибір теми статі та визначили основне її завдання – обґрунтувати необхідність посилення ролі та місця прокуратури серед суб'єктів, що причетні до боротьби зі злочинністю в Україні.

Ступінь розробленості проблеми. Як показало вивчення наукової та навчально-методичної літератури, питаннями підвищення ефективності діяльності прокуратури у сфері боротьби із злочинністю досить плідно займаються як науковці 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. Жилина, 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. Скригонюк, Є.О. Шевченко та ін.

Поряд з цим в умовах проведення правової реформи в Україні, а також суттєвого підвищення рівня злочинності в останні роки (2014–2016) [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 при визначенні предмета цього дослідження.

Мета статті – визначити роль та місце прокуратури в системі органів державної влади України, а також її потенційні можливості у боротьбі зі злочинністю.

Виклад основного матеріалу. Проголошення у ст. 3 Конституції України [4] того, що людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю, а утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави, вимагає від останньої утворення відповідної



системи органів (суб'єктів), які у правових актах та науковій літературі отримали назву правоохоронних [4]. До них належать і органи прокуратури, які посідають важливе місце в системі органів державної влади, унаслідок чого їх функції та повноваження суттєво відрізняються від інших.

При всій складності криміногенної ситуації на початку тисячоліття правоохоронним органам України вдалося стабілізувати ситуацію у боротьбі зі злочинністю та розпочати реформування своїх структур. Проте на цьому тлі відбувається відставання державно-правового контролю над злочинністю, а небезпечний її рівень вимагає активного курсу на запобігання злочинам. Водночас у державі поки що не сформовано ефективної системи запобігання злочинам, недосконалою є її законодавча основа, а засоби, що застосовуються, не завжди є ефективними. А тому все це вимагає створення надійного науково-практичного підґрунтя, вдосконалення форм, методів та заходів запобіжної діяльності.

Водночас діяльність правоохоронних органів, а насамперед прокуратури, у сучасних умовах вимагає принципово нового підходу щодо своїх основних функцій, при цьому концептуальним є рівень реалізації головного призначення – забезпечення надійної охорони законних прав та інтересів людини, суспільства і держави. Крім цього, серед суб'єктів запобігання та протидії злочинності особливої уваги потребує визначення місця органів прокуратури, їх служб і підрозділів, які безпосередньо ведуть боротьбу зі злочинністю, а також удосконалення правових та організаційних основ запобіжної діяльності. Як з цього приводу зауважив Г.В. Форос, запобігання злочинам та протидія злочинності в сучасних умовах – це найбільш реальний внесок правоохоронних органів у сприяння політичній реформі та економічним і соціальним перетворенням у країні [5].

Конституція України дає підстави стверджувати, що всі органи державної влади та управління, включаючи прокуратуру, сприяють діяльності щодо запобігання та протидії злочинам, оскільки охорона внутрішньої державної безпеки, зміцнення правопорядку є однією з основних функцій держави. При цьому боротьбу зі злочинністю та іншими правопорушеннями різноманітними заходами здійснюють законодавча, виконавча і судова гілки влади [4].

Саме тому значення діяльності щодо запобігання злочинам у сучасному українському суспільстві необхідно розглядати через функцію держави, що демонструє рівень захисту громадян, а не рух слідами вчинених злочинів. Як у зв'язку з цим зробив висновок В.Б. Авер'янов, принципово новий погляд на суспільну цінність запобігання злочинності полягає в тому, що воно розглядається як засіб забезпечення прав і свобод людини у сфері функціонування виконавчої влади держави [6, с. 5–8].

Як засвідчує практика, суб'єктом правоохоронної діяльності виступає держава через свої представницькі, виконавчі, судові органи і прокуратуру, а також громадські організації

та об'єднання. Виходячи з цього суб'єктом діяльності щодо протидії злочинності та запобігання злочинам можуть бути визнані орган, організація, окрема особа, які у цій діяльності виконують хоча б одну з таких функцій щодо заходів запобігання: організація, координація, здійснення або безпосередня причетність до здійснення. Інші, зокрема забезпечуючі, заходи (навчання, видання літератури, підготовка рекомендацій, фінансування тощо) не дають функціональних підстав поширювати на їхніх виконавців термін «суб'єкт» запобігання злочинності та злочинним проявам.

У загальному вигляді до системи суб'єктів запобігання та протидії злочинності належать органи і служби, які:

- визначають політику запобігання та протидії злочинності, основні напрями, завдання, форми і методи;
- здійснюють інформаційно-аналітичне забезпечення запобігання та протидії злочинності проти правосуддя;
- виявляють криміногенні фактори, що їх обумовлюють;
- безпосередньо реалізують заходи з реагування на окремі злочини [7, с. 100; 8, с. 283–284].

На думку Н.В. Щедріна, і можна з цим погодитись, суб'єктами запобігання злочинам є державні органи, службові особи, недержавні організації і громадяни, які здійснюють відповідний вплив на визначений об'єкт з метою недопущення вчинення злочинів, і їх слід поділяти на суб'єктів, що здійснюють запобігання непримусовими методами, та тих, що реалізують таке запобігання з використанням методів примусу [9].

О.М. Бандурка і Л.М. Давиденко поділяють суб'єкти запобігання злочинам на такі групи:

- 1) суб'єкти, які визначають основні напрями, завдання, форми та методи запобігання та протидії злочинності в країні;
- 2) суб'єкти, які здійснюють інформаційно-аналітичне забезпечення запобігання та протидії злочинності;
- 3) суб'єкти, які виявляють криміногенні фактори і сигналізують про них;
- 4) суб'єкти, які безпосередньо реалізують заходи щодо реагування на окремі злочини, а також заходи щодо послаблення або нейтралізації криміногенних факторів, зокрема щодо корекції особистісних деформацій та усунення обставин, що їх сформували [10].

На думку В.В. Голіни, за видом запобігання злочинам можна виділити такі групи суб'єктів:

- 1) суб'єкти, які визначають основні напрями, завдання, форми запобіжної діяльності (політику боротьби з організованою злочинністю, її окремими частинами і видами), здійснюють планування, спрямовують та контролюють її, забезпечують правове регулювання;
- 2) суб'єкти, що здійснюють безпосереднє управління та координацію окремих напрямів, видів та учасників спеціально-кримінологічного запобігання злочинам;
- 3) суб'єкти, що виявляють і пізнають криміногенні фактори та інформують про них інших суб'єктів запобігання злочинам («забезпечуючі» суб'єкти);

4) суб'єкти, що виконують запобіжні заходи по випередженню, обмеженню, усуненню криміногенних об'єктів, захисту соціальних благ та особи; здійснюють запобігання та припинення злочинів.

Суб'єкти протидії злочинності та запобігання злочинам можуть бути поділені також на такі групи:

а) органи та організації, які керують цією діяльністю, організують її, створюють систему управління нею (органи державної влади та управління, органи місцевого самоврядування);

б) органи та організації, стосовно яких протидію злочинності та запобігання злочинам віднесено або має бути віднесено до основних завдань і функцій (МВС, СБУ, прокуратура, суд, спеціалізовані громадські організації);

в) органи, установи, організації, функції та повноваження яких не мають цільового спрямування на протидію злочинності та запобігання злочинам, але їхня діяльність посередньо впливає на запобіжні процеси щодо детермінантів злочинності та окремих злочинів (заклади освіти, культури, охорони здоров'я, соціальної допомоги, адміністрація підприємств, установ, організацій тощо) [5, с. 181].

В основу наведеного поділу суб'єктів запобігання та протидії злочинності покладено функціональну ознаку, насамперед реальний вплив виконуваних ними функцій та відповідних їм видів діяльності на усунення (нейтралізацію) детермінантів злочинності та злочинних проявів.

Систему суб'єктів запобігання та протидії злочинності можна розглядати також і за іншими підставами. Наприклад, за: ступенем участі в організаційних процесах [11, с. 112–113], управлінським потенціалом, [12, с. 44–47], спеціалізацією дій [13, с. 135; 14, с. 63–65; 15, с. 18], спрямованістю праці [16, с. 15] тощо. При цьому кожна із запропонованих класифікацій є справедливою і слугує підґрунтям для прикладних досліджень, у тому числі і за обраною тематикою. Без сумніву, важливо, щоб при цьому забезпечувалося дотримання загальних принципів та правил класифікації, передусім її однопорядковості, проведеної за єдиною підставою тощо. Цим принципам суперечить ставлення в одну лінію поділу суб'єктів, виділених за різними ознаками, наприклад за рівнем запобіжної діяльності та її спеціальним призначенням, наявністю повноважень щодо проведення запобіжної діяльності та її здійсненню у межах чи за межами кримінального судочинства.

На основі проведеного аналізу можна запропонувати наступну структуру суб'єктів запобігання злочинам, зокрема:

1) державні органи, які визначають державну політику у сфері боротьби (у тому числі і запобігання злочинам) зі злочинністю;

2) державні органи, які здійснюють координацію діяльності у сфері протидії злочинності та запобігання злочинам;

3) державні органи, які здійснюють правоохоронну діяльність у сфері боротьби зі злочинністю;

4) органи, діяльність яких напряму не пов'язана з протидією злочинності та запобігання злочинам, водночас їх діяльність безпосередньо впливає на усунення причин та умов злочинів.

Сукупність суб'єктів протидії злочинності та запобігання злочинам, їх повноважень, правових і організаційних заходів, форм та засобів здійснення останніх нерідко називають системою запобігання злочинності [17]. Проте з таким підходом погодитись не можна, враховуючи, що в Україні, з огляду на неповноту законодавчого регулювання, низьке становище організації та здійснення запобіжної діяльності, відсутність у ній багатьох забезпечувальних та виконавчих заходів та засобів, фактично немає підстав називати її системою. Тому зазначені суб'єкти цієї діяльності віднесено до таких, не стільки враховуючи реальне системне виконання ними запобіжних функцій, скільки з огляду на те, як вони визначені у правових актах у сучасній Україні.

Структурні елементи системи суб'єктів запобігання та протидії злочинності взаємопов'язані по вертикалі і горизонталі кримінальними процесуальними нормами та впливають один на одного (хоча й по-різному за ступенем значущості). Одночасно кожний суб'єкт, як і будь-який структурний підрозділ правоохоронних органів, має системну ознаку, тобто певний комплекс властивостей і якостей, які не можуть бути зведені лише до арифметичної суми складових елементів.

І навпаки, на думку науковців (і вона є слушною) це означає, що окремі суб'єкти, які є складовими зазначеної системи (як і підрозділи правоохоронних органів), хоч і мають свої специфічні завдання, функції та відносно самостійність, проте тільки система (або орган у цілому) спроможна вирішувати визначені завдання і реалізовувати покладені функції у повному обсязі.

У цьому сенсі слід визнати, що важливим суб'єктом діяльності щодо протидії та запобігання злочинам є й органи прокуратури. Згідно із Законом України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 року № 1697-VII [18], хоча він прямо не передбачає завдання щодо запобігання злочинності, проте зміст деяких напрямів (і форм) діяльності прокурора дозволяє зробити висновок про те, що вони фактично сприяють запобіжному впливу щодо детермінантів злочинності.

З перших днів незалежності України вітчизняна прокуратура користується посиленою увагою як з боку державних органів, так і різноманітних політичних сил. У першу чергу мова йде про Закон України «Про прокуратуру» від 5 листопада 1991 року [19], що став першим нормативним актом, яким визначені завдання, функції та повноваження цього державного органу. При цьому необхідно зауважити, що на сучасному етапі розвитку української держави прокуратура України функціонує як прокуратура змішаного типу, для якої функція обвинувачення та функція нагляду за виконанням і дотриманням законів були до тепер пріоритетними і рівнозначними, позаяк у новій редакції Закону України



«Про прокуратуру» [18] ці функції видозмінились та набули дещо іншого характеру.

Необхідно зазначити, що питанню правового статусу органів прокуратури, її функціям та місцю у системі державної влади, а також запобіганню злочинам присвятили увагу такі вчені, як М.І. Блувштейн, В.В. Голина, Ю.М. Грошевий, Л.М. Давиденко, О.М. Джу́жа, В.В. Долежан, В.С. Зеленецький, М.І. Зирін, П.М. Каркач, О.Г. Колб, М.В. Косюта, О.М. Литвак, О.М. Литвинов, С.С. Мирошніченко, О.Г. Михайленко, М.І. Мичко, М.Д. Руденко, П.В. Шумський, М.К. Якимчук та ін.

Висновки. Визначення правового статусу органів прокуратури як суб'єктів запобігання злочинам на сьогодні не є досконалим вивченням, що зумовлює потребу подальшого вивчення та удосконалення цього питання на науковому та практичному рівнях.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Конституція України : зі змінами. – Х.: Право, 2016. – 256 с.
2. Кулик О.Г. Сучасна кримінальна ситуація в Україні: тенденції і прогноз // <http://www.nbu.gov.ua>.
3. Відомості про кількість і види кримінальних правопорушень, вчинених в Україні у I півріччі 2016 р. // <https://e.mail.ru/message/14729280120000000829/>.
4. Конституція України від 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141. (зі змін. та доповн.; ред. від 1 черв. 2016 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>.
5. Форос Г.В. Суб'єкти діяльності щодо попередження злочинів та протидії злочинності / Г.В. Форос // *Правова держава*. – 2012. – № 4. – С. 179–184.
6. Авер'янов В.Б. Принципи верховенства права і реформа українського адміністративного права / В.Б. Авер'янов // *Адвокат*. – 2000. – № 2. – С. 5–8.
7. Бандурка А. М. Преступность в Украине: причины и противодействие : [моногр.] / А.М. Бандурка, Л.М. Давиденко. – Х. : Основа, 2003. – 368 с.
8. Кудрявцева В.Н. Криминология : [учебник] / В. Н. Кудрявцева, В. Е. Эминова. – [3-е изд. испр. и доп.]. – М. : Юрист, 2007. – 734 с.
9. Щедрин Н.В. Основы общей теории предупреждения преступности: [учеб. пособие]. – Красноярск : КГУ, 1999. – 230 с.
10. Бандурка О.М. Оперативно-розшукова діяльність : [підруч.] / О.М. Бандурка. – Х. : Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2002. – 336 с.
11. Боков А.В. Организация борьбы с преступностью : [моногр.] / А.В. Боков. – М. : ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2003. – 175 с.
12. Литвинов О.М. Соціально-правовий механізм протидії злочинності в Україні : [моногр.] / О. М. Литвинов. – Х. : Вид-во Харк. Нац. ун-ту внутр. справ, 2008. – 446 с.
13. Зелинский А.Ф. Криминология : [учеб. пособ.] / А.Ф. Зелинский. – Х. : Рубикон, 2000. – 240 с.
14. Джу́жа О.М. Основні показники злочинності: міжнародний і вітчизняний досвід / О.М. Джу́жа, В.В. Василевич, О.Г. Кулик // *Вісник Верховного Суду України*. – № 1(137). – 2012. – С. 37–42.
15. Малкова В.Д. Организация деятельности органов внутренних дел по предупреждению преступлений: учеб. для слушателей Академии управления МВД России / В.Д. Малкова, А.Ф. Токарева. – М., 2000. – 322 с.
16. Жалинский А.Э. Специальное предупреждение преступлений в СССР: вопросы теории / А. Э. Жалинский. – Львов: Вища шк., 1976. – 193 с.
17. Когамов М.Ч. Комментарий к Уголовно-процессуальному кодексу Республики Казахстан. Общая и Особенная части / М.Ч. Когамов. – Алматы, 2008. – 488 с.
18. Про прокуратуру : Закон України від 14 жовтня 2014 року № 1697-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2015. – № 2–3. – Ст. 12 (із змін. та доповн. ; ред. від 12 травня 2016 року) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1697-18>.
19. Про прокуратуру : Проект Закону про внесення змін до Закону України «Про прокуратуру» щодо забезпечення прозорості в організації діяльності Спеціалізованої антикорупційної прокуратури з метою виконання рекомендацій Міжнародного валютного фонду 1020-VIII від 18 лютого 2016 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=58148.