

ФУНКЦІЇ ПРОФІЛАКТИЧНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ

ШИЛОВ Володимир Володимирович - здобувач Сумського державного університету
УДК 342.9

В статті отмечено, что профилактика правонарушений является одним из основных направлений деятельности органов прокуратуры, имеет чрезвычайное общественное значение. Для обоснования этой позиции рассмотрены основные функции, которые выполняют органы прокуратуры реализую профилактическую деятельность. Доказано, что профилактическая деятельность выполняет целый ряд общественно полезных функций, которые значительным образом способствуют укреплению законности и поддержанию правопорядка в государстве и обществе, доказано, что совершенно необходимо на законодательном уровне закрепить за органами прокуратуры обязанность осуществлять профилактическую деятельность

Ключові слова: прокуратура, функція, профілактика, правопорушення, профілактика правопорушень.

Прокуратура є одним із основних суб'єктів у системі правоохоронних органів України. Відповідно до законодавства вона являє собою єдину централізовану систему органів влади, які, до речі, мають доволі специфічний статус, оскільки не належать до жодної з існуючих гілок влади. В. В. Копейчиков з цього приводу зазначає, що такий статус прокуратури є елементом системи стримувань і противаг між гілками влади [1, с.702]. Аналіз норм Конституції України [2], зокрема її стаття 121, а також стаття 5 чинного Закону України «Про прокуратуру» [3], свідчить, що основними напрямками роботи

органів прокуратури є: підтримка обвинувачення у суді; представництво інтересів громадян та (або) держави у суді, коли це передбачено законодавством; здійснення нагляду за органами, що здійснюють оперативно-розшукову діяльність, дізнання та досудове слідство, а також нагляд за додержанням законів під час виконання судових рішень у кримінальних справах та при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян. Крім того, у відповідності із перехідними положеннями Конституції України, прокуратура у нашій державі виконує ще й функції нагляду за додержанням і застосуванням законів та попереднього слідства – до введення в дію законів, що регулюють діяльність державних органів щодо контролю за додержанням законів, та до сформування системи досудового слідства і введення в дію законів, що регулюють її функціонування [2]. Останні дві функції хоча і мають тимчасовий характер для органів прокуратури, проте здійснюються ними вже не один десяток років. Хоча слід зауважити, що новий Проект закону про прокуратуру, який, до речі, був схвально оцінений Венеціанською комісією (вона ж Європейська комісія «За демократію через право»), як такий, що відповідає європейським стандартам, позбавляє прокуратуру функції загального нагляду.

Також вважаємо, що, окрім вищезазначених, ще одним дуже важливим напрямком діяльності прокуратури є профілактика правопорушень. І хоча необхідність проведення

органами прокуратури профілактичної роботи прямо не закріплена ані у діючому законі «Про прокуратуру», ані у Проекті нового закону про прокуратуру, як це зроблено у законі «Про міліцію» від 20.12.1990 № 565-ХІІ [4], Указі Президента України «Про затвердження Положення про Міністерство внутрішніх справ України» від 06.04.2011 №383/2011 [5], чи скажімо у законі «Про Службу безпеки України» від 25.03.1992 №2229-ХІІ [6], переконані, що профілактична діяльність являється одним із основних напрямків роботи органів прокуратури, що має не менше значення, аніж інші її функції.

У теорії права профілактична діяльність органів прокуратури не отримала належного наукового обґрунтування, хоча загальнотеоретичні аспекти профілактики правопорушень, в тому числі злочинів, розглядалися такими дослідниками, як: В. Б. Авер'янов, О. М. Бандурка, С. В. Ківалов, Л. І. Остапенко, Ю.П. Битяк, В.К. Колпаков, Д. М. Бахрах, К. Л. Бугайчук, П. М. Білий, Н.І.Золотарьова, А. Г. Лекарь, О.В. Козаченко, В. В. Голіна, С. В. Миловидова та інші.

Враховуючи вищезазначене, задля обґрунтування профілактичної діяльності як одного із ключових напрямків роботи органів прокуратури, у даній статті ми маємо на меті дослідити основні функції даної діяльності.

У словниковій літературі термін «функція» має декілька визначень, зокрема функція – це явище, яке залежить від іншого явища, є формою його виявлення і змінюється відповідно до його змін; також функція – це робота кого-, чого-небудь, обов'язок, коло діяльності когось, чогось; призначення роль чого-небудь [7, с.1552]. Отже, функції, як слушно відзначав Ю. Тихомиров, характеризують основний напрям і зміст діяльності суб'єкта [8, с.47]. Саме тому, коли йдеться про правовий статус того чи іншого суб'єкта, функції на рівні з його завданнями і повноваженнями виступають одним із головних характеристик елементів. Адже саме функції відображають змістовну частину соціального призначення та діяльності суб'єкта, в тому числі держави, державних органів та їх посадових осіб тощо. Так, наприклад, В. К. Бабаєв, досліджуючи функції держави,

зазначає, що вони являють собою особливий механізм державного впливу на суспільні відносини і процеси, що визначає головні напрямки і зміст його діяльності з управління суспільством [9, с.68]. В. В. Копейчиков розуміє функції держави як основні напрями її діяльності, якими зумовлена робота всього державного апарату і кожного з його окремих органів [10, с.71]. В. В. Молдован та Л. І. Чулінда вважають, що функції держави – це основні напрями діяльності держави, що розкривають її соціальну сутність і призначення в суспільстві [11].

К. Г. Волинка охарактеризував функції держави як взяті в комплексі головні напрями її внутрішньої і зовнішньої діяльності, що виражають і конкретизують класову і загальнолюдську сутність і призначення держави в суспільстві, цілі й завдання держави по управлінню суспільством у властивих їй формах і властивими їй методами [12, с.43]. О. Ф. Скакун пише, що функції держави – головні напрямки і види діяльності держави, обумовлені її завданнями і цілями і такі, що характеризують її сутність [13, с.47]. На думку С. А. Комарова, функції держави слід розглядати як основні напрями діяльності держави щодо реалізації завдань, які стоять перед нею для досягнення мети, зумовленої як класовою, так і загальносоціальною сутністю та соціальним призначенням [14, с.77]. Ю. Тихомиров розглядає функції держави як напрямки та зміст роботи, обсяг власне державних справ у тих чи інших сферах [15, с.31].

Якщо говорити про функції окремих органів влади, то, скажімо, функцію органу виконавчої влади можна визначити як узагальнюючу характеристику призначення й спрямованості дій органу виконавчої влади, спрямованих на досягнення об'єктивно обумовлених цілей та завдань державного управління [16, с.106]. В. Б. Авер'янов наголошує, що функція є втіленням групової приналежності тих чи інших дій органів виконавчої влади. Вона дає змогу виявити вектор діяльності органу виконавчої влади та очікувані результати його публічної діяльності, безпосередньо виражає владно-організуючу сутність управління [16, с.106].

У теорії державного управління функція розуміється як складова змісту управлінської

діяльності, що характеризуються певною самостійністю, однорідністю, складністю та стабільністю владно-організуючого впливу суб'єкта управління, спрямованого на забезпечення життєво значущих потреб об'єкта управління [17, с.202]. Л. В. Коваль пише, що функція державного управління – це відокремлена частина державно-управлінської діяльності, якій властива певна єдність змісту і яка здійснюється на основі закону спеціально створеними органами виконавчої влади, специфічними методами для проведення у життя завдань державного управління [18, с. 26-27].- С. Д. Гелей та С. М. Рутар вважають, що під функціями державного управління треба розуміти основні завдання, які виконують державні органи, їхні структурні підрозділи та посадові особи в процесі здійснення керівництва державою й суспільством [19].

Також у даному контексті можна відзначити функції юридичної практики, які прийнято розуміти як це певні напрями впливу юридичної практики на суспільне й особисте життя суб'єктів суспільства, які визначають природу і сутність названої практики, її місце у правовій системі суспільства, соціально-правове призначення та перетворюючий характер [20].

Отже, говорячи про основні функції профілактичної діяльності органів прокуратури, ми маємо на увазі ті головні напрямки, за якими відбувається їх вплив на об'єкт та предмет профілактики і у яких конкретизується та розкривається соціальне призначення даного виду соціальної діяльності.

У правознавстві існує багато точок зору щодо того, як слід розуміти профілактичну діяльність. Так, наприклад, В. Г. Негодченко вважає, що профілактика правопорушень – це діяльність, метою якої є попередження криміногенних наслідків людської діяльності, а також виявлення, вивчення причин та умов, що спричиняють вплив на правопорушення, найчастіше за допомогою примусових заходів, без втручання у галузь конституційних прав та свобод особи” [21, с.215]. М. І. Мельник і М. І. Хавронюк розуміють профілактику правопорушень як діяльність з виявлення та усунення причин правопорушень, окремих їх видів і груп, конкретних правопорушень, з недопущення завершення правопорушень

на різних етапах розвитку протиправної поведінки [22, с.13]. А, скажімо, Н. В. Мотунова характеризує профілактику правопорушень серед дітей як діяльність органів і служб у справах дітей, спеціальних установ для дітей, спрямовану на виявлення та усунення причин і умов, що сприяють вчиненню дітьми правопорушень, а також позитивний вплив на поведінку окремих дітей на території України, у її окремому регіоні, сім'ї, підприємстві, установі чи організації незалежно від форм власності, за місцем проживання [23, с.97].

Отже, не вдаючись у певні відмінності у різних точках зору стосовно того, чим є профілактична діяльність правоохоронних органів, вважаємо, що являє собою складний комплекс організаційно-правових та виховних заходів, спрямованих на попередження протиправної поведінки у суспільстві, виявлення та усунення умов і факторів, що її спричиняють та сприяють їй, ліквідацію її наслідків, а також здійснення загального виховного впливу на учасників суспільних відносин, з метою підвищення рівня їх правової культури та формування у них на рівні свідомості стійкого переконання у необхідності будувати свою поведінку виключно у межах норм і принципів права.

Враховуючи зазначену специфіку профілактичної діяльності, вважаємо, що здійснюючи її органи прокуратури виконують такі функції, тобто здійснюють свій вплив на систему суспільних відносин та їх учасників за такими основними напрямками:

-по-перше, запобіжна функція. Даний напрямок профілактичної діяльності полягає у попередженні виникнення та розповсюдження (поширення) у суспільстві і державі факторів, що сприяють, чи можуть при певних обставинах посприяти вчиненню протиправних дій. Особливе значення запобіжної функції обумовлено тим, що вона дозволяє випереджати події та заздалегідь інформувати владу про суспільно небезпечні явища, що можуть виникнути в разі здійснення (чи нездійснення) тих чи інших соціально-економічних заходів і безпосередньо або опосередковано детермінувати певні прояви протиправної поведінки злочинні прояви [24, с.24]. О. М. Джужа наголошує на тому, що профілактична діяльність має не просто запобіжну, а запобіжно-

регулятивну функцію, оскільки вона покликана не лише перешкоджати розвитку одних і допомагати удосконаленню інших суспільних відносин, але й вирішувати суперечності, що виникають між особою і суспільством; сприяти утвердженню їх взаємозв'язку. Профілактика покликана забезпечити таку поведінку людей, яка відповідає б вимогам, закріпленим у нормах права та інших нормативних актах[25];

- по-друге, враховуючи вищезазначену властивість профілактичної діяльності певним чином випереджати події та дивитися у майбутнє, цілком логічним буде назвати таку її функцію як прогнозування. Прогностичний напрямком профілактичної діяльності органів прокуратури дозволяє визначати перспективи реалізації профілактичних заходів та корегувати форми, способи і методи їх застосування задля забезпечення їх максимальної ефективності. К. Л. Бугайчук, досліджуючи профілактику адміністративних проступків, зазначає, що її функція прогнозування спрямована на вибір найбільш оптимальних шляхів вдосконалення системи профілактики адміністративних проступків. Вона відображається в передбаченні змін соціального механізму профілактичної діяльності, перспектив її подальшого розвитку, прогнозуванні та оцінці стану адміністративної делікатності в Україні [26, с.117];

- по-третє, виховна функція. Головний метод впливу профілактичної діяльності – це переконання, яке, у свою чергу, найкращим чином реалізується через підвищення правової вихованості та освіченості населення. Підіймаючи правову культуру громадян на належний рівень, органи прокуратури, як, власне кажучи, й будь-які інші органи державної влади, сприяють зміцненню законності та правопорядку у суспільстві і державі;

- по-четверте, ідеологічна функція. Значення цієї функції профілактичної діяльності органів прокуратури криється у тому, що вона спрямована на забезпечення загальної ідейної спрямованості профілактичних заходів, обґрунтування їх змісту, правильне визначенні шляхів, засобів і методів профілактичної діяльності [25]. Дана функція сприяє формуванню у правовій свідомості громадян позитивних настанов та переконань;

- по-п'яте, погоджуючись з К. Л. Бугайчуком, вважаємо, що профілактична діяльність органів прокуратури виконує операційну функцію. Вона виражає безпосередній зв'язок між теорією профілактики та практичною діяльністю по профілактиці адміністративних проступків. Сутність цієї функції в тому, що теорія профілактики виступає як наукова база для прийняття конкретних рішень щодо цілей, засобів, методів профілактичної діяльності [26, с.117].

Отже, з викладеного видно, що профілактична діяльність виконує цілий ряд суспільно корисних функцій, які значним чином сприяють зміцненню законності та підтримці правопорядку у державі і суспільстві. А тому, вважаємо, що абсолютно необхідно на законодавчому рівні закріпити за органами прокуратури обов'язок здійснювати профілактичну діяльність.

Література

1. Правознавство: підручник для студ. вищих навч. закладів / ред.: В. В. Копейчиков, А. М. Колодій. – К. : Юрінком Інтер, 2006. – 752 с.
2. Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України, 1996, № 30, ст. 141
3. Про прокуратуру : Закон України : від 05.11.1991, № 1789-ХІІ // Відомості Верховної Ради України, 1991, N 53, ст.793
4. Про міліцію : Закон України : від 20.12.1990, № 565-ХІІ // Відомості Верховної Ради УРСР, 1991, N 4, ст. 20
5. Про затвердження Положення про Міністерство внутрішніх справ України : Указ Президента України : від 06.04.2011: № 383/2011 // [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/383/2011>
6. Про Службу безпеки України : Закон України : від 25.03.1992 № 2229-ХІІ // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1992, N 27, ст.382
7. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і допов.) / Уклад. і гол. ред. В.Т. Бусел.-К; Ірпінь: ВТФ «Перун», 2005, – 1728 с.
8. Тихомиров Ю.А. Курс административного права й процесса. – М.: Юринформцентр, 1998. –798с.

АНОТАЦІЯ

У статті наголошено на тому, що профілактика правопорушень є одним із основних напрямків діяльності органів прокуратури, який має надзвичайне суспільне значення. Задля обґрунтування цієї позиції розглянуто основні функції, які виконують органи прокуратури реалізуючи профілактичну діяльність. Доведено, що профілактична діяльність виконує цілий ряд суспільно корисних функцій, які значним чином сприяють зміцненню законності та підтримці правопорядку у державі і суспільстві, доведено, що абсолютно необхідно на законодавчому рівні закріпити за органами прокуратури обов'язок здійснювати профілактичну діяльність.

SUMMARY

The article emphasized that crime prevention is one of the main activities of the prosecution, which has enormous social significance. To justify this position, the basic functions performed by prosecutors implementing prevention activities. Proved that prevention activities performs a variety of socially useful features that significantly contribute to strengthening the rule of law and support law enforcement in the state and society, it is proved that it is absolutely necessary to consolidate the legislative duty of the prosecutor's offices to carry out prevention activities

9. Теория государства и права: Учебник / Под ред. В.К. Бабаева. – М.:Юристъ, 2003. – 592 с.

10. Загальна теорія держави і права: Навч. посіб. / А.М. Колодій, В.В. Копейчиков, С.Л. Лисенков та інші; За ред. В.В. Копейчикова. – Стер. вид. – К.: Юрінком Інтер, 2000. – 320 с. – Бібліогр.: с. 312.

11. Молдован В. В. Правознавство. 2-ге вид. Навч. посіб. – К.: Центр учбової літератури, 2010. – 184 с. // [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://pidruchniki.com/11390422/pravo/harakteristika_funktsiy_derzhavi

12. Волинка К. Г. Теорія держави і права: Навч. посіб. – К.: МАУП, 2003. – 240 с.

13. Скакун О.Ф. Теорія держави і права: Підручник / Пер. з рос. – Харків: Консум, 2001. – 656 с.

14. Комаров С.А. Общая теория государства и права: Курс лекций. –2-е изд., перераб. і доп. –М.: Манускрипт, 1996. –312 с.

15. Тихомиров Ю. А. Государство на рубеже тысячелетий // Государство и право, 1997, № 2. – С. 24-32.

16. Державне управління проблеми адміністративно-правової теорії та практики / За заг. ред. В.Б. Авер'янова. – К.: Факт, 2003. – 384 с.

17. Малиновський В. Я. Державне управління: Навчальний посібник – Вид. 2-ге, доп. та перероб. – К.: Атіка, 2003 – 576 с.

18. Коваль Л.В. Адміністративне право України: Підручник. – Київ: Вентурі, 1998. – с. 208

19. Гелей С.Д., Рутар С.М. Політологія: Навч. посіб. –7-ме вид., перероб. і доп. – К.: Зна-

ння, 2008. – 415 с. // [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://pidruchniki.com/12461220/politologiya/derzhavne_upravlinnya

20. Теорія держави і права. Академічний курс: Підручник / О. В. Зайчук [та ін.]; відп. ред. О. В. Зайчук. – К.: Юрінком Інтер, 2006. – 685 с. // [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://www.ebk.net.ua/Book/law/zaychuk_tdp/part3/2803.htm

21. Негодченко В.Г. Державно-правове забезпечення профілактики злочинності // Науковий вісник Дніпропетровського юридичного інституту МВС України. – 2001. – № 1(4). – С. 213-217.

22. Мельник М.І. Правоохоронні органи та правоохоронна діяльність: підручник /- М.І. Мельник, М.І. Хавронюк. – К., 2002. – 576 с.

23. Мотунова Н. В. Профілактика правопорушень серед підлітків як соціально-педагогічна проблема // Соціальна педагогіка: теорія та практика, – № 3, – 2011, – С.95-102.

24. Запобігання злочинності (теорія і практика): навч. посіб. / Голіна В.В. – Х.: Нац. юрид. акад. України, 2011. – 120 с.

25. Профілактика злочинів: / О. М. Джужа, В. В. Василевич, О. Ф. Гіда та ін.; за заг. ред. д-ра юрид. наук, проф. О. М. Джужі. – К.: Атіка, 2011. – 720 с. // [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://pidruchniki.com/1031020849606/pravo/meta_zavdannya_funktsiyi_printsipy_profilaktiki_zlochiviv

26. Бугайчук К. Л. Адміністративні проступки: сутність та організаційно-правові заходи їх профілактики: Дис... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Національний ун-т внутрішніх справ. – Х., 2002. – 243 с.