

УДК 343.163 (477)



## РЕЗУЛЬТАТИ ПРОКУРОРСЬКОЇ ПЕРЕВІРКИ ДОДЕРЖАННЯ ЗАКОНІВ ПРИ ВИКОНАННІ ПОКАРАНЬ У ВИДІ ГРОМАДСЬКИХ ТА ВИПРАВНИХ РОБІТ

**В. С. БАБКОВА,**

*канд. юрид. наук, доц.,*

*доцент кафедри організації судових  
та правоохоронних органів,*

*Національний юридичний університет  
імені Ярослава Мудрого,  
м. Харків*

*Розглянуто проблеми оформлення та використання результатів прокурорської перевірки додержання законів при виконанні кримінальних покарань у виді громадських та виправних робіт. Визначено вимоги до довідки, яка складається за результатами прокурорської перевірки. Проаналізовано акти прокурорського реагування, які вносяться з метою усунення виявлених під час перевірки порушень закону. Виявлено прогалини та недоліки в їх законодавчому регулюванні й практичній реалізації, надано пропозиції щодо їх усунення.*

**Ключові слова:** прокурорський нагляд, додержання законів при виконанні кримінальних покарань, прокурорська перевірка, акти прокурорського реагування, громадські та виправні роботи.

Актуальність теми дослідження зумовлена поширенням практики застосування кримінальних покарань, не пов'язаних із позбавленням волі, в структурі яких значне місце відведено громадським і виправним роботам. Так, за даними Державної пенітенціарної служби України, станом на 1 жовтня 2013 р. у 697 підрозділах кримінально-виконавчої інспекції на обліку перебувало 5158 осіб, засуджених до кримінального покарання у виді громадських робіт, та 2811 осіб, засуджених до покарання у виді виправних робіт [1]. Забезпечення додержання прав даного контингенту засуджених потребує якісного прокурорського нагляду, що визначає важливість теоретичних розробок за вказаною темою.

Проблеми прокурорського нагляду за законністю виконання кримінальних покарань у виді громадських та виправних робіт були предметом наукових досліджень таких учених, як П. М. Каркач, М. В. Косюта, М. Й. Курочка, А. В. Лапкін, В. І. Прищеп та ін. Разом із тим в їхніх працях

питанням результатів прокурорської перевірки додержання законів при виконанні покарань у виді громадських та виправних робіт належної уваги не приділялося.

Вказані теоретичні прогалини потребують заповнення і розробки рекомендацій науково-методичного характеру з удосконалення оформлення та використання в практичній діяльності результатів відповідних наглядових перевірок прокуратури у даній сфері, що визначає *мету* даної наукової статті.

Оформлення результатів перевірки в науковій юридичній літературі відноситься до заключного етапу прокурорської перевірки додержання законів [4, с. 75]. Цей етап включає в себе узагальнення прокурором стану додержання законів при виконанні покарань у виді громадських та виправних робіт, складання підсумкового документу за результатами перевірки, підготовку і внесення актів прокурорського реагування.

Підсумковий документ, що складається прокурором за результатами перевірки, в нормативних джерелах називається довідкою (п. 10.6 наказу Генерального прокурора України № 7 гн від 12.04.2013 р. «Про організацію прокурорського нагляду 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» [12]) або доповідною запискою (п. 7 Положення про порядок проведення органами прокуратури перевірок при здійсненні нагляду за додержанням і застосуванням законів (далі – Положення) [9]).

Форму довідки вироблено практикою. У ній вказується дата і місце її складання, особа (особи), яка проводила перевірку, посадові особи, присутні при перевірці. Крім того, відповідно до п. 7.1 Положення в доповідній записці мають бути зазначені: підстави проведення перевірки; фактичні дані, встановлені у ході її здійснення; встановлені порушення законів та пропозиції щодо вжиття заходів прокурорського реагування до їх усунення, притягнення до відповідальності винних службових осіб, відшкодування завданих збитків; пропозиції щодо можливості повернення оригіналів документів у разі їх

витребування під час перевірки.

Отже, у довідці висвітлюють основні питання, що перевірялися, а також яким чином усунуто порушення, виявлені під час попередньої перевірки. У ній необхідно відображати характер виявлених порушень закону, прізвища та посади осіб, які їх допустили; дані про вжиті заходи щодо усунення порушень закону та поновлення прав засуджених, які внесено у документи прокурорського реагування чи які слід внести на усунення виявлених порушень; пропозиції щодо інших шляхів реалізації та використання результатів перевірки; ефективність відомчого контролю з боку ДПтСУ, регіональних управлінь внутрішніх справ, а також контролю з боку спостережних комісій. Важливо також висловити пропозиції щодо реалізації та використання результатів перевірок (внесення документів прокурорського реагування, розгляду на оперативних або міжвідомчих нарадах тощо) [11, с. 418]. Крім того, варто наголосити, що довідка за наслідками перевірки має бути короткою. Не слід перенасичувати її цифровими даними, що не стосуються стану законності при виконанні судових рішень [6, с. 46], необхідно вказати лише ті, що свідчать про ступінь поширення порушень законів та впливають на фактичний стан виконання їх вимог.

Узагальнення практики дозволяє виявити такі основні недоліки при оформленні результатів перевірок: форма і зміст довідок перевірок, як правило, шаблонні; листи-орієнтування, позитивний досвід інших прокуратур при перевірках враховуються рідко; порушення періодичності перевірок у відповідних органах і установах, а також строків направлення до прокуратур вищого рівня копій довідок і документів прокурорського реагування, внесених за їх результатами; не зазначається, яким чином усунуто порушення, виявлені попередніми перевірками; довідки перевірок часто перенасичені статистичними даними без їх аналізу і правової оцінки; довідки за результатами комплексних перевірок свідчать про їх неповноту (не завжди висвітлюються всі основні питання, які належить перевірити); роль відомчого та позавідомчого контролю за станом, що складається в кримінально-виконавчій інспекції та інших



органах, зазначається вкрай рідко; у документах прокурорського реагування не завжди конкретизуються виявлені порушення (яку норму і якого закону порушено), посадові особи, які їх допустили, вжиті щодо усунення виявлених порушень заходи, поновлення порушених прав осіб, вимоги про притягнення винних до відповідальності.

Довідка складається у кількох примірниках і підписується особою (особами), які брали участь у перевірці. У відповідних методичних рекомендаціях вказується, що з довідкою ознайомлюються начальник кримінально-виконавчої інспекції (старший інспектор) для усунення виявлених порушень. У необхідних випадках з нею ознайомлюють начальника органу внутрішніх справ або його заступника, який за розподілом обов'язків відповідає за роботу дільничних інспекторів міліції [8, с. 25]. Це необхідно з метою забезпечення прозорості, а також профілактичного впливу наглядової діяльності. Крім того, відповідно до п. 10.6. галузевого наказу № 7 гн копії довідок про результати перевірок та документів прокурорського реагування у десятиденний строк необхідно надсилати до прокуратур вищого рівня, а прокурорам районів у містах – до прокуратур міст з районним поділом. Таким чином, значення довідки полягає в тому, що вона є резолютивним актом перевірки, що фіксує виявлені порушення закону, а також створює формальні підстави для подальшого вирішення питання про необхідність внесення актів прокурорського реагування [10, с. 104].

Як справедливо зауважується в науковій юридичній літературі, складання акта перевірки не виключає, а передбачає внесення актів прокурорського реагування за наявності достатніх до того підстав [13, с. 179]. Варто погодитися з тим, що рішення, які приймаються за результатами перевірок, фіксуються у відповідних актах реагування прокурора на виявлені порушення законів і підзаконних нормативних актів, тобто шляхом складання таких актів реалізується група повноважень прокурора, спрямована на усунення порушень закону [2, с. 131–133].

Отже, за наявності виявлених порушень закону прокурор повинен

підготувати і внести відповідний акт прокурорського реагування. Правовими формами реагування прокурора на виявлені порушення законів при виконанні кримінальних покарань у виді громадських та виправних робіт, передбаченими статтями 23, 24, 45 Закону України «Про прокуратуру», є подання, постанова, вказівка.

У сучасних умовах найбільш поширеним актом прокурорського реагування на виявлені порушення закону є подання. Відповідно до ст. 23 Закону України «Про прокуратуру» подання – це акт реагування прокурора на виявлені порушення закону з вимогою (вимогами) щодо: 1) усунення порушень закону, причин та умов, що їм сприяли; 2) притягнення осіб до передбаченої законом відповідальності; 3) відшкодування шкоди; 4) скасування нормативно-правового акта, окремих його частин або приведення його у відповідність із законом; 5) припинення незаконних дій чи бездіяльності посадових і службових осіб.

Подання з відповідними вимогами вноситься прокурором, його заступником керівнику територіального органу кримінально-виконавчої інспекції чи органу внутрішніх справ. Відповідний прокурор має бути повідомлений про результати розгляду подання та вжиті заходи у визначений ним строк, що обчислюється з дня отримання подання та не може бути меншим 10 днів. Якщо подання внесено до колегіального органу, останній повідомляє про день його розгляду прокурору, який вправі особисто взяти участь у засіданні цього органу.

Якщо прокурором встановлено, що за поданням не вжито відповідних заходів до усунення порушень закону та притягнення до відповідальності винних у вчиненні порушення закону осіб, прокуророві доцільно внести подання до вищестоящого органу, або ж звернутися до суду. Проте в окремих випадках встановити це буває важко, оскільки у відповідях керівників ДПтСУ за результатами розгляду документів прокурорського реагування, як правило, зазначається лише те, що вони розглянуті та винних осіб притягнуто до дисциплінарної відповідальності. У той же час не зазначається, що виявлені у

ході перевірки порушення закону усунуті, а прокурори часто погоджуються з такою інформацією. З огляду на це прокурори мають конкретизувати заявлені у поданні вимоги, а у разі їх повного або часткового невиконання – докладати зусиль для подальшого усунення порушень закону.

У зв'язку із цим важливим засобом реагування на виявлені порушення закону при здійсненні цього нагляду є звернення до суду. Відповідно до ч. 5 ст. 23 Закону України «Про прокуратуру», у разі відхилення подання в цілому чи частково або неповідомлення прокурора про результати розгляду подання, а також якщо подання не вносилося, прокурор може звернутися до суду щодо: 1) визнання незаконним нормативно-правового акта відповідного органу повністю чи в окремій його частині; 2) визнання протиправним рішення чи окремих його положень і щодо скасування або визнання нечинним рішення чи окремих його положень; 3) визнання протиправними дій чи бездіяльності, зобов'язання вчинити певні дії або утриматися від вчинення певних дій. Для звернення прокурора з позовом до суду встановлюється 15-денний строк, що обчислюється з дня одержання повідомлення про відхилення подання або в разі неповідомлення прокурора про результати розгляду подання з дня закінчення визначеного прокурором строку для його розгляду.

Відповідно до ст. 24 Закону України «Про прокуратуру», у разі виявлення в діянні посадової особи або громадянина ознак адміністративного правопорушення прокурор, його перший заступник, заступник виносить мотивовану постанову про ініціювання притягнення особи до адміністративної відповідальності. Постанова про ініціювання притягнення особи до адміністративної відповідальності підлягає розгляду повноважною посадовою особою або відповідним органом у 10-денний строк з дня її надходження, якщо інше не встановлено законом. У постанові прокурора обов'язково зазначається, ким і яке положення закону порушене та в чому полягає порушення.

Окремо слід зупинитись на таких формах документів прокурорського реагування, як постанови та вказівки, передбачені ст. 45 Закону України «Про прокуратуру». Ці документи реагування вносяться при виявленні порушень,



пов'язаних з порядком і умовами виконання кримінальних покарань, є обов'язковими і підлягають негайному виконанню, тому їх можна вважати спеціальними актами реагування на порушення при виконанні кримінальних покарань у виді громадських та виправних робіт.

Такий документ реагування у сфері, що розглядається, як вказівка характерний для прокурорського нагляду за законністю виконання судових рішень у кримінальних справах та інших примусових заходів, що передбачають обмеження особистої свободи громадян, і пов'язаний з додержанням встановлених законодавством порядку і умов виконання кримінальних покарань у виді громадських та виправних робіт. Як слушно зазначає Р. В. Лемак, вказівка прокурора являє собою документ або усну вимогу, що визначає певне завдання відповідним компетентним особам органів і установ виконання покарань з метою додержання встановлених законодавством порядку і умов тримання засуджених, порядку виконання покарання [5, с. 86].

Вказівка прокурора може бути як письмовою, так і усною. Усні вказівки спрямовані на усунення поодиноких, незначних порушень. Така вказівка прокурором надається лише за умови можливості негайного усунення порушення. Зазначена вказівка підлягає обов'язковому відображенню в матеріалах перевірки. Письмові вказівки викладаються в довідці перевірки або окремим документом. Зміст і форма вказівки, як окремого документу реагування, вироблені практикою. У даному документі може бути поставлене питання і про притягнення до відповідальності службових осіб, які допустили порушення закону. Вказівка може вноситися прокурорськими працівниками, які проводили перевірку.

Постанова – це письмовий акт прокурора, що виноситься у випадку недодержання адміністрацією місць тримання затриманих, попереднього ув'язнення, місць позбавлення волі, виконання інших покарань і застосування заходів примусового характеру встановленого законодавством порядку та умов тримання в них осіб та містить вимогу про негайне усунення виявлених порушень законів.

При здійсненні нагляду за законністю виконання кримінальних покарань та інших примусових заходів своєю постановою прокурор скасовує будь-які незаконні рішення посадових осіб (зазвичай оформлені як постанови) щодо порядку і умов тримання заарештованих і позбавлених волі, а також осіб, до яких застосовані заходи примусового характеру. Крім того, постанова в якості спеціального акта реагування, як правило, виноситься прокурором при звільненні осіб, які незаконно перебувають у місцях обмеження або позбавлення волі чи необґрунтовано піддані заходам дисциплінарного впливу (поміщення у дисциплінарний ізолятор, поміщення в карцер, переведення до приміщення камерного типу) тощо [3, с. 41]. Проте не виключається, що постанови можуть застосовуватися і при здійсненні прокурорського нагляду за додержанням законів при виконанні покарань у виді громадських та виправних робіт. Так, у відповідних методичних рекомендаціях зазначається, що незаконні постанови начальника кримінально-виконавчої інспекції прокурор скасовує своєю постановою [7, с. 40]. Отже, постанова як акт прокурорського реагування при здійсненні нагляду за законністю виконання кримінальних покарань у виді громадських та виправних робіт повинна застосовуватися досить широко.

У постанові зазначаються виявлені порушення закону, підстави і мотиви прийнятого рішення, сформульовані вимоги прокурора щодо їх усунення та про негайне виконання постанови. Вона підписується прокурором і завіряється печаткою. Даний акт реагування має імперативний характер і є обов'язковим для виконання.

На підставі викладеного можна дійти висновку щодо важливості правильного оформлення і належного використання результатів прокурорських перевірок при здійсненні нагляду за законністю виконання кримінальних покарань у виді громадських та виправних робіт. Своєчасно складена і змістовна довідка дає підстави оцінити якість проведеної перевірки, а також обґрунтувати необхідність застосування певних актів прокурорського реагування. У свою чергу, від адекватного обрання останніх залежить усунення виявлених порушень законів та запобігання їх вчиненню в майбутньому, що



виступає кінцевою ціллю прокурорського нагляду за законністю виконання кримінальних покарань у виді громадських і виправних робіт.

#### Список літератури:

1. Загальна характеристика діяльності кримінально-виконавчої інспекції [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.kvs.gov.ua>. – Заголовок з екрана.
2. Ключков В. Г. Проблеми прокурорського нагляду за додержанням конституційних прав і свобод людини : монографія / В. Г. Ключков. – К. : Логос Україна, 2011. – 320 с.
3. Курило М. П. Прокурорський нагляд за додержанням законів в установах для попереднього ув'язнення / М. П. Курило, В. Д. Фінько. – Суми : Слобожанщина, 1998. – 72 с.
4. Лапкін А. В. Основи прокурорської діяльності в Україні : навч. посіб. у схемах / А. В. Лапкін ; за ред. І. Є. Марочкіна. – Х. : Право, 2013. – 136 с.
5. Лемак Р. В. Прокурорський нагляд за додержанням законів в установах виконання покарань : монографія / Р. В. Лемак. – Х. : Право, 2013. – 224 с.
6. Методичні рекомендації Генеральної прокуратури України з питань прокурорського нагляду за додержанням законів при виконанні покарань, не пов'язаних з позбавленням волі : схвалені науково-методичною радою при Генеральній прокуратурі України 03.02.2012 р. – К. : ГПУ, 2013. – 48 с.
7. Методичні рекомендації щодо здійснення прокурорського нагляду за додержанням законів при виконанні покарань, не пов'язаних з позбавленням волі : схвалені методичною радою при прокуратурі Чернівецької області від 14.12.2012 р. – Чернівці : Прокуратура Чернівецької області, 2012. – 50 с.
8. Методичні рекомендації щодо організації прокурорського нагляду за додержанням законів при виконанні кримінальних покарань, не пов'язаних з позбавленням волі : схвалені науково-методичною радою прокуратури Донецької області 20.10.2012. – Донецьк : Прокуратура Донецької області, 2013. – 26 с.
9. Положення про порядок проведення органами прокуратури перевірок при здійсненні нагляду за додержанням і застосуванням законів [Електронний ресурс] : затв. наказом Генерального прокурора України № 111 від 12.11.2012 р. – Режим доступу : <http://www.nau.ua/index.php?page=hotline&file=419441-12112012-0.htm>. – Заголовок з екрана.
10. Прищепя В. І. Прокурорський нагляд за додержанням законів при виконанні кримінальних покарань, не пов'язаних із обмеженням або позбавленням волі : дис. на здоб. наук. ступ. канд. юрид. наук : 12.00.10 / Володимир Іванович Прищепя. – Х., 2013. – 243 с.
11. Прокурорський 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. П. Пшонка, Є. М. Блажівський, М. К. Якимчук та ін. ; за заг. ред. В. П. Пшонки. – К. : Національна академія прокуратури України. – Кіровоград : МПП «Антураж А», 2012. – 440 с.
12. Про організацію прокурорського нагляду 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 [Електронний ресурс] : наказ Генерального прокурора України № 7 гн від 12.04.2013 р. – Режим доступу : [http://www.gp.gov.ua/ua/gl.html?\\_m=publications&\\_t=rec&id=94102](http://www.gp.gov.ua/ua/gl.html?_m=publications&_t=rec&id=94102). – Заголовок з екрана.
13. Российский прокурорский надзор : учеб. / под ред. проф. А. Я. Сухарева. – М. : НОРМА (Издательская группа НОРМА-ИНФРА•М), 2001. – 384 с.

**Бабкова В. С. Результаты прокурорской проверки соблюдения законов при исполнении наказаний в виде общественных и исправительных работ.**

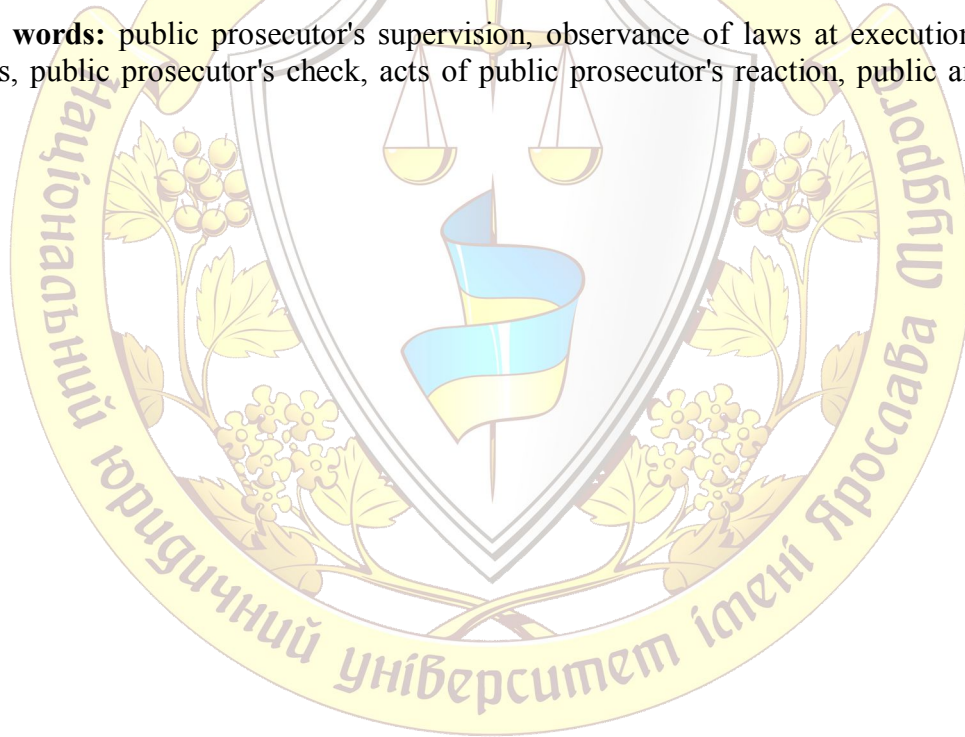
*Рассмотрены проблемы оформления и использования результатов прокурорской проверки соблюдения законов при исполнении уголовных наказаний в виде общественных и исправительных работ. Определены требования к справке, составляемой по результатам прокурорской проверки. Проанализированы акты прокурорского реагирования, которые вносятся с целью устранения выявленных во время проверки нарушений закона. Выявлены пробелы и недостатки в их законодательном регулировании и практической реализации, предоставлены предложения по их устранению.*

**Ключевые слова:** прокурорский надзор, соблюдение законов при исполнении уголовных наказаний, прокурорская проверка, акты прокурорского реагирования, общественные и исправительные работы.

***Babkova V. S. Results of public prosecutor's check of observance of laws at execution of punishments in the form of public and corrective works.***

*Problems of registration and use of results of public prosecutor's check of observance of laws at execution of criminal punishments in the form of public and corrective works are considered. Requirements to the reference made by results of public prosecutor's check are defined. Acts of public prosecutor's reaction which are brought for the purpose of elimination of the violations of the law revealed during check are investigated. Gaps and shortcomings of their legislative regulation and practical realization are revealed, offers on their elimination are provided.*

**Key words:** public prosecutor's supervision, observance of laws at execution of criminal punishments, public prosecutor's check, acts of public prosecutor's reaction, public and corrective works.



## **Розширена анотація**

**статті Бабкової Валентини Семенівни на тему: «Результати прокурорської перевірки додержання законів при виконанні покарань у виді громадських та виправних робіт»**

**Babkova V. S.**, Candidate of Law, associate professor, associate professor of the department of organizations of judicial and law enforcement bodies, Yaroslav the Wise National Law University, Kharkiv

**An extended abstract of a paper on the subject of:**

**«Results of public prosecutor's check of observance of laws at execution of punishments in the form of public and corrective works»**

**Problem setting.** The urgency of a subject of research is caused by expansion of practice of application of the criminal punishments which have not been connected with imprisonment, the important place in which structure is occupied by public and corrective works. Ensuring the rights of this contingent of the condemned demands high-quality public prosecutor's supervision that defines importance of theoretical development of this subject.

**Recent research and publications analysis.** Problems of public prosecutor's supervision of legality of execution of criminal punishments in the form of public and corrective works were a subject of scientific researches of such scientists, as P. M. Karkach, M. V. Kosyuta, M. I. Kurochka, A. V. Lapkin, V. I. Prishchepa and others. At the same time, in their works it was not given sufficient attention to questions of results of public prosecutor's check of observance of laws at execution of punishments in the form of public and corrective works.

**Paper objective.** The purpose of this scientific article defines need of filling of the specified theoretical gaps and development of recommendations of scientific and methodical character concerning registration and use improvement in practical activities of results of supervising checks of prosecutor's office in the sphere of



observance of laws at execution of punishments in the form of public and corrective works.

**Paper main body.** Registration of results of check belongs to the final stage of public prosecutor's check of respecting the rule of law of execution of criminal punishments in the form of public and corrective works. This stage includes generalization by the prosecutor of a condition of performance of laws at execution of these punishments, drawing up of the final document based on the results of testing, preparation and introduction of acts of public prosecutor's reaction.

As the final document based on the results of testing the reference or the report which form is developed by practice acts. In it the main questions which were checked by the prosecutor, their actual state, the established violations of laws and the offer on application of acts of public prosecutor's reaction are stated. The reference is signed by the prosecutor who inspected, and the head of body or establishment who acted as object of check should be acquainted with her contents.

In the presence of violations of the law the prosecutor should prepare and introduce the relevant act of public prosecutor's reaction which treat representation, the resolution, the instruction, the petition.

**Conclusions of the research.** On the basis of stated it is possible to come to a conclusion concerning importance of the correct registration and appropriate use of results of public prosecutor's checks at implementation of supervision of legality of execution of criminal punishments in the form of public and corrective works. In due time made and substantial reference gives the chance to estimate objectively quality of the carried-out check, and also to prove need of application of certain acts of public prosecutor's reaction. In turn, elimination of the revealed violations of laws and prevention of their commission depends on an adequate choice of such acts in the future that acts as an ultimate goal of public prosecutor's supervision of legality of execution of criminal punishments in the form of public and corrective works.

**Key words:** public prosecutor's supervision, observance of laws at execution of criminal punishments, public prosecutor's check, acts of public prosecutor's reaction, public and corrective works.