

П. М. Каркач,

кандидат юридичних наук, професор, професор кафедри судоустрою та прокурорської діяльності Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

ДЕЯКІ ПИТАННЯ ПРОКУРОРСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ У СФЕРІ ПРОТИДІЇ ЗЛОЧИННОСТІ

Анотація. У статті автор ставить питання про необхідність у діяльності правоохоронних органів здійснення профілактики злочинів, її нормативної регламентації на законодавчому рівні. Крім того, обґрунтовується доцільність запровадження інституту кримінальних проступків як необхідний захід для зменшення навантаження на слідчих, досліджуються існуючі пропозиції щодо критеріїв розмежування злочинів і кримінальних проступків. Автор також аналізує зміст положень Конституції України щодо функцій прокуратури та акцентує увагу на прогалинах у визначенні органів правопорядку, які повинні бути в полі зору наглядової діяльності прокурорів.

Ключові слова: прокурор, кримінальні проступки, нагляд, злочинність.

Аннотация. В статье автор ставит вопрос о необходимости осуществления правоохранительными органами профилактики преступлений, а также её нормативной регламентации на законодательном уровне. Кроме того, обосновывается целесообразность введения института уголовных проступков как необходимой меры для уменьшения нагрузки на следователей. Рассматриваются существующие предложения относительно критериев разграничения преступлений и уголовных проступков. Автор также анализирует содержание положений Конституции Украины в определении функций прокуратуры и акцентирует внимание на пробелах в определении органов правопорядка, которые должны находиться в поле зрения надзорной деятельности прокуроров.

Ключевые слова: прокурор, уголовные проступки, надзор, преступность.

Summary. In article the author asks about need of implementation by law enforcement agencies of prevention of crimes and also its standard regulation at the legislative level. Besides, the expediency of introduction of institute of criminal offenses as necessary measure for reduction of load of investigators is proved. The existing offers concerning criteria of differentiation of crimes and criminal offenses are considered. The author also analyzes contents of provisions of the Constitution of Ukraine in definition of functions of prosecutor's office and focuses attention on gaps in definition of law enforcement bodies which have to in sight of supervising activity of prosecutors.

Key words: prosecutor, criminal offenses, supervision, crime.

Постановка проблеми. Сучасний стан розвитку нашого суспільства, який пов'язаний з процесами державотворення, визначає головним напрямом держави у сфері охорони прав, свобод та інтересів громадян профілактику злочинів та інших правопорушень. Найбільш небезпечними діями, які завдають шкоди благам суспільства, заважають розвитку основних соціальних відносин, є злочини. Остан-

німи роками на офіційному рівні все більше говорять про стан злочинності в державі. У зв'язку з цим на порядку денному в діяльності правоохоронних органів постають питання профілактики злочинів.

Аналіз досліджень і публікацій. Проблеми прокурорської діяльності у сфері протидії злочинності розглядалися у роботах організації й діяльності військових прокуратур досліджувалася у роботах М. Бурбики, Л. Давиденка, А. Лапкіна, М. Руденка, Д. Суходубова, а також у попередніх публікаціях автора [1]. Разом з тим, не зважаючи на загалом великий обсяг напрацювань, деякі питання ролі прокурора у протидії злочинності залишаються малодослідженими.

Метою цієї наукової статті є заповнення вказаних теоретичних прогалів та ґрунтовний теоретичний аналіз найбільш актуальних проблем організації й діяльності прокуратури у сфері протидії злочинності.

Виклад основного матеріалу дослідження. На жаль, у законодавчих актах, які приймаються Верховною Радою України, не завжди враховується криміногенна ситуація в Україні. Останні роки характеризуються зростанням кількості тяжких та особливо тяжких злочинів. Так, у 2017 р. в ЄРДР зареєстровано 523 913 кримінальних правопорушень, із них понад 40% – це тяжкі та особливо тяжкі злочини. Аналогічна ситуація мала місце і в 2015–2016 рр., а за 9 місяців 2018 р. тяжкі та особливо тяжкі злочини становили 36,2% [2–5].

Водночас у чинному КПК України [6] питання профілактики правопорушень не передбачені. Не знайшли вони закріплення і в Законі України «Про прокуратуру», прийнятому у 2014 р. [7] Незважаючи на це, Генеральний прокурор України Наказом № 4гн від 19 грудня 2012 р. «Про організацію діяльності прокурорів у кримінальному провадженні» зобов'язав прокурорів «своєчасно вживати заходів до усунення причин та умов, які сприяли вчиненню кримінального правопорушення, відшкодування завданої ним шкоди» (п. 1.4 Наказу) [8]. Така вимога цілком обґрунтована і справедлива за умови, якщо законодавством буде передбачений порядок прийняття та реалізації заходів щодо усунення причин та умов, які сприяли вчиненню кримінального правопорушення.

Прокурор, здійснюючи нагляд за додержанням законів під час проведення досудового розслідування у формі процесуального керівництва досудовим розслідуванням, вимагає від слідчих виявлення причин та умов, які сприяли вчиненню кримінальних правопорушень, хоча ефективних активів реагування на виявлені обставини ні слідчий, ні прокурор застосувати не можуть. Причиною є те, що в чинному КПК України не передбачені положення, які, наприклад, передбачалися КПК України 1960 р. [9]. При провадженні дізнання, досудового слідства і судового розгляду кримінальної справи орган дізнання, слідчий, прокурор зобов'язані були виявляти причини і умови, які сприяли вчиненню злочину (ст. 23 КПК України 1960 р.). Це пояснювалося тим, що причини й умови можуть співвідноситися з будь-якою обставиною предмета доказування і їх встановлення впливає на якість дослідження складу злочину, винуватість особи та обставин, які характеризують її особистість. Разом із цим встановлення причин та умов, які сприяли вчиненню кримінального правопорушення, надавало підстави слідчому, прокурору вимагати їх усунення, тобто виконувати функцію профілактики злочину.

Прокурор, керуючись п. 2 ст. 131¹ Конституції України [10], має всі підстави вносити акти прокурорського реагування і пропонувати усунення причин та умов, які сприяли вчиненню злочину. Така дія прокурора, якщо це буде передбачено чинним КПК України, стане реальним виконанням вимог Наказу Генерального прокурора України № 4гн від 19.12.2012. Тоді запропонований порядок виявлення причин та умов, які сприяли вчиненню кримінального правопорушення, та їх усунення буде реальною підставою для виконання завдань прокурорами при здійсненні нагляду за додержанням законів органами, які проводять досудове слідство.

Аналіз статистичних даних про результати роботи слідчих свідчить, що на стадії досудового розслідування закривається значна кількість кримінальних проваджень на підставі пунктів 1, 2 ч. 1 ст. 284 КПК України, тобто за встановлення відсутності події кримінального правопорушення або відсутності в діянні складу кримінального правопорушення. Так, у 2016 р. із зареєстрованих 1 124 401 кримінального правопорушення закрито з реабілітуючих підстав 531 797, або 47,3%. За 9 місяців 2018 р. закрито з цих підстав 72,1% провадження [3; 5]. Така ситуація пояснюється тим, що КПК України не передбачає підстав для відмови в порушенні кримінального провадження, а до ЄРДР вносяться відомості про кримінальні правопорушення без належної перевірки. У подальшому досудовому розслідуванні з'ясовуються обставини, які підтверджують відсутність подій кримінального правопорушення або відсутність у діяч особі складу злочину. Таким чином, інститут закриття кримінальних проваджень замінив собою можливість відмови у порушенні кримінальної справи, яка існувала у КПК України 1960 р. [11, с. 95]

Також склалася ситуація, коли слідчі органів Національної поліції мають у своєму провадженні близько 280 проваджень на кожного. При такому навантаженні на слідчих неможливо організувати їх роботу ефективно, як неможливо організувати прокурорське процесуальне керівництво досудовим розслідуванням. Результатом неефективної роботи слідчих і прокурорів стає збільшення кількості кримінальних проваджень, закритих за рішенням слідчого, значно погіршилося розкриття тяжких та особливо тяжких злочинів. Так, у 2017 р. тільки у 37% зареєстрованих в ЄРДР кримінальних правопорушеннях особам вручене повідомлення про підозру, а в 2016 р. повідомлення про підозру вручене у 159 480 провадженнях, або всього 27%. За 9 місяців 2018 р. повідомлення про підозру складено у 36,6% проваджень [3–5]. Безумовно, такий стан слідства і прокурорського процесуального керівництва негативно впливає на стан злочинності у державі.

Які ж необхідно вжити заходи для того, щоб змінити негативну ситуацію, яка склалася? Як пропонують деякі науковці, таку проблему можливо вирішити шляхом запровадження досудового розслідування у формі дізнання. Органи дізнання зможуть результативно займатися розслідуванням, якщо в Україні буде прийнятий закон про кримінальні проступки.

Ідея розмежування злочинів і кримінальних проступків була передбачена у Концепції реформування кримінальної юстиції, затвердженій Указом Президента України від 8 квітня 2008 р. № 311/2008, в якій передбачалося, що до категорії кримінальних проступків слід віднести:

1) окремі діяння, що за чинним Кримінальним кодексом України належать до злочинів невеликої тяжкості, які відповідно до політики гуманізації кримінального

законодавства визначатимуться законодавцем такими, що не мають значного ступеня суспільної небезпеки;

2) передбачені чинним Кодексом України про адміністративні правопорушення діяння, які мають судову юрисдикцію і не є управлінськими (адміністративними) за своєю суттю (дрібне хуліганство, дрібне викрадення чужого майна тощо).

Автори Концепції виходили з досвіду розмежування злочинів і проступків реалізованих у таких країнах, як Австрія, Бельгія, Нідерланди, ФРН, Франція та інших [12].

Ураховуючи досвід цих країн, провідні науковці Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого: В. Я. Тацій, В. І. Борисов, О. В. Капліна, В. І. Тютюгін та інші – підтримують впровадження інституту кримінальних проступків шляхом прийняття Закону (Кодексу) України про проступки [13–15]. Іншим варіантом є внесення змін до чинного Кримінального кодексу України.

Склад кримінальних проступків запропоновано сформувавши за рахунок злочинів невеликої тяжкості, яких у 2016 р. зареєстровано в ЄРДР 123 644, або 20,9% загальної кількості облікованих кримінальних правопорушень, а у 2017 р. – 106 827, або 20,4%, а за 9 місяців 2018 р. – 23,2% [3–5].

Питання про запровадження інституту кримінальних проступків у законодавство України було постійним предметом наукових дискусій, особливо після прийняття КПК України у 2012 р. У Кодексі передбачено ряд норм, які регламентують особливості досудового розслідування кримінальних проступків. Так, у нормах гл. 25 КПК України передбачені особливості досудового розслідування кримінальних проступків, а у статтях 229–302 КПК України регламентовано спрощену процедуру їх розгляду в суді першої інстанції.

Прийняття закону про кримінальні проступки, які будуть розслідувати органи дізнання, дозволить значно зменшити навантаження на слідчі підрозділи Національної поліції. Генеральна прокуратура України спільно з Міністерством внутрішніх справ України у 2016 р. підготували проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо запровадження кримінальних проступків», який нарешті отримав законодавче закріплення 22 листопада 2018 р.

Розглядаючи питання про роль прокуратури у протидії злочинності, доцільно звернути увагу на координаційну діяльність прокуратури. У ст. 25 Закону України «Про прокуратуру» визначено, що Генеральний прокурор України, керівники регіональних та місцевих прокуратур, їх перші заступники та заступники відповідно до розподілу обов'язків, здійснюючи нагляд за додержанням законів органами, що проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство, координують діяльність правоохоронних органів відповідного рівня у сфері протидії злочинності.

На думку А. В. Лапкіна, координаційна діяльність прокуратури безпосередньо спрямована на запобігання злочинності і зумовлює ту важливу роль, яку відіграє прокуратура у кримінологічній профілактиці. Той факт, що цю діяльність віднесено до функцій нагляду за додержанням законів при проведенні оперативно-розшукової діяльності та досудового розслідування, не применшує значення координаційної діяльності прокуратури за умови належного нормативного врегулювання її форм і засобів [16, с. 17].

Порядок організації роботи з координації діяльності правоохоронних органів, взаємодії органів прокуратури із суб'єктами протидії злочинності визначається Положенням про координацію діяльності правоохоронних органів по боротьбі із злочинністю та корупцією, яке затверджено 26 квітня 2012 р. спільним Наказом Генерального прокурора України та керівниками правоохоронних органів [17]. На сьогодні Положення необхідно оновити, оскільки проводити координаційну діяльність у місцевих прокуратурах не видається можливим, враховуючи, що кожна місцева прокуратура охоплює декілька адміністративних районів. Тому для керівників органів прокуратури, а особливо місцевої прокуратури, необхідне нормативне забезпечення координаційної діяльності, тобто нове Положення про координацію і новий Наказ Генерального прокурора у цих питаннях.

У зв'язку зі змінами функцій прокуратури, які передбачені у Конституції України, виникає особлива необхідність в аналізі змісту п. 2 ст. 131¹. Дане положення передбачає, що прокуратура здійснює «організацію і процесуальне керівництво досудовим розслідуванням, вирішення відповідно до закону інших питань під час кримінального провадження, нагляд за негласними та іншими слідчими і розшуковими діями органів правопорядку».

Поняття «організація» переважно тлумачиться як дія, направлена на забезпечення ефективної праці, а термін «керівництво» як вид управлінської діяльності, яка ґрунтується на повноваженнях керівника цього процесу. Визначені положення не належать до прокурорського нагляду. Отже, організацію і процесуальне керівництво розслідуванням повинен здійснювати не прокурор, а керівник органу досудового розслідування у межах компетенцій, передбачених ст. 39 КПК України.

Також постає питання, які органи правопорядку повинні бути в полі зору наглядової діяльності прокурорів. На думку М. Руденка та О. Шайтуро, одним із критеріїв віднесення тих чи інших правоохоронних органів до органів правопорядку є наявність повноважень на здійснення негласних слідчих (розшукових) дій у досудовому розслідуванні кримінальних правопорушень, оскільки саме їх реалізація спрямована на захист громадян і держави від неправомірних посягань, тобто на застосування й охорону права [18, с. 160]. На думку А. В. Лапкіна, органами правопорядку є правоохоронні органи, які здійснюють досудове розслідування та оперативно-розшукову діяльність. У цьому відношенні об'єкти розглядуваного прокурорського нагляду збігаються з тими, які визначала попередня редакція відповідної конституційної функції прокуратури, передбачена у п. 3 ст. 121 Конституції України, а саме органами, що проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання та досудове слідство [19, с. 216].

При цьому варто звернути увагу на те, що поняття «органи правопорядку» покликане замінити поняття «правоохоронні органи». Відповідно до ст. 2 Закону України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів» від 22 грудня 1993 р. [20], таких органів визначено більше десяти, деякі з них займаються слідчими або розшуковими діями. Таке визначення нагляду за законністю досудового розслідування направлене на руйнування цієї наглядової функції прокуратури.

Висновки. Тому досить важко оцінити, як подібні реформування будуть впливати на роль прокуратури при досудовому розслідуванні. Існує гостра необхідність у конкретизації даних новацій Наказом Генерального прокурора.

Список використаних джерел

1. Каркач П. М. Роль прокурора у протидії злочинності. *Проблеми реформування прокуратури* : матеріали всеукр. наук.-практ. конф. (Харків, 15 квіт. 2016 р.) : у 2 т. / редкол.: Л. М. Москвич (голова), А. В. Лапкін, І. В. Юревич та ін. Т.1. Харків : Право, 2016. С. 67–70.
2. Єдиний звіт про кримінальні правопорушення за січень–грудень 2015 р. URL: <http://www.gp.gov.ua/ua/stat.html> (дата звернення: 18.10.2018).
3. Єдиний звіт про кримінальні правопорушення за січень–грудень 2016 р. URL: <http://www.gp.gov.ua/ua/stat.html> (дата звернення: 18.10.2018).
4. Єдиний звіт про кримінальні правопорушення за січень–грудень 2017 р. URL: <http://www.gp.gov.ua/ua/stat.html> (дата звернення: 18.10.2018).
5. Єдиний звіт про кримінальні правопорушення за січень–вересень 2018 р. URL: <http://www.gp.gov.ua/ua/stat.html> (дата звернення: 18.10.2018).
6. Кримінальний процесуальний кодекс України : Закон України від 13.04.2012 р. № 4651-VI. Дата оновлення: 12.04.2018. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/4651-17> (дата звернення: 27.10.2018).
7. Про прокуратуру : Закон України від 14.10.2014 р. № 1697-VII. Дата оновлення: 20.01.2018. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1697-18> (дата звернення: 27.04.2018).
8. Про організацію діяльності прокурорів у кримінальному провадженні : Наказ Генерального прокурора України від 19.12.2012 р. № 4гн-1. Дата оновлення: 26.07.2013. URL: https://www.gp.gov.ua/ua/gl.html?_m=publications&t=rec&id (дата звернення: 27.10.2018).
9. Кримінально-процесуальний кодекс України : Закон України від 28.12.1960 р. № 1001-05. Втратив чинність. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1001-05> (дата звернення: 27.10.2018).
10. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. Дата оновлення: 30.09.2016. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 27.10.2018).
11. Цимбалістенко О. О. Організаційно-правові основи прокурорського нагляду за додержанням законів на початковому етапі досудового розслідування : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.10. Харків : б. в., 2017. 250 с.
12. Концепція реформування кримінальної юстиції України : затв. Указом Президента України від 08.04.2008 р. № 311/2008. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/311/2008> (дата звернення: 27.10.2018).
13. Тацій В. Я., Тютюгін В. И., Гродецкий Ю. В. Концептуальная модель установления ответственности за проступок в законодательстве Украины (проект для обсуждения). *Криминологический журнал Байкальского государственного университета экономики и права*. 2014. № 3. С. 166–183.
14. Борисов В. І., Тютюгін В. І., Демидова Л. М. Кримінальний проступок: концептуальні засади за провадження до національного законодавства. *Вісник Асоціації кримінального права України*, 2016, № 2 (7). С. 129–142.
15. Концепція впровадження проступку шляхом прийняття Закону (Кодексу) України про проступки (Проект для обговорення) / В. Тацій, В. Тютюгін, О. Капліна та ін. *Юрид. вісн. України*. 2014. № 221. С. 12–13.
16. Лапкін А. В. Роль прокуратури в запобіганні злочинності. *Криминологічна теорія і практика: до-свід, проблеми сьогодення та шляхи їх вирішення* : матеріали наук.-практ. конф. (Київ, 25 берез. 2016 р.) : у 2 ч. / [редкол.: В. В. Черней, О. М. Джужа, В. В. Василевич та ін.]. Ч. 2. Київ : Нац. акад. внутр. справ, 2016. С. 15–18.
17. Про координацію діяльності правоохоронних органів у сфері протидії злочинності та корупції : Наказ Генерального прокурора України від 16.01.2013 р. № 1/Ігн. URL: https://www.gp.gov.ua/ua/gl.html?_m=publications&t=rec&id=94102 (дата звернення: 27.10.2018).
18. Руденко М. В., Шайтуро О. П. Щодо визначення поняття «органи правопорядку». *Вісник Харківського національного університету ім. В. Н. Каразіна: Серія «Право»*. 2017. Вип. 23. С. 158–160.
19. Лапкін А. В. Проблеми формулювання функції прокуратури, визначеної пунктом 2 статті 131¹ Конституції України. *Форум права* : електрон. наук. фахове вид. 2017. № 5. С. 213–218. URL: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2017_5_33.pdf.
20. Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів : Закон України від 23.12.1993 № 3781-XII. Дата оновлення: 03.08.2017. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/3781-12> (дата звернення: 27.10.2018).