

УДК 343

Юрій Новосад,*канд. юрид. наук, начальник відділу нагляду за додержанням законів
органами фіскальної служби*

ПРО ДЕЯКІ ЗМІСТОВНІ ЕЛЕМЕНТИ ДОСЛІДЖЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ПРОКУРАТУРИ ЯК СУБ'ЄКТА БОРотьБИ ЗІ ЗЛОЧИННІСТЮ В УКРАЇНІ

У статті узагальнено результати наукових досліджень, присвячених діяльності прокуратури України у сфері боротьби зі злочинністю, установлені проблеми з означеної тематики, а також обґрунтована необхідність активізації її розроблення з урахуванням сучасних соціально-правових реалій і можливостей цього державного органу.

Ключові слова: злочинність, боротьба зі злочинністю, суб'єкт, прокуратура, дослідження, діяльність, ефективність.

Постановка проблеми. Як свідчить практика, суттєве звуження конституційних функцій прокуратури, що відбулось у 2016 р. [1], призвело до певної дезорганізації та зниження рівня взаємодії правоохоронних органів, а також до різкого збільшення кількості зареєстрованих злочинів в останні роки (2013–2016) [2]. Однією з умов, що сприяє такому стану злочинності в Україні, є неналежний науковий супровід діяльності прокуратури у сфері боротьби зі злочинністю, особливо з урахуванням соціально-правових реалій і можливостей цього державного органу в сучасних умовах. Проблемними у зв'язку із цим є й питання, що пов'язані з реалізацією прокуратурою передбаченого в законі завдання щодо координації діяльності правоохоронних органів у зазначеній сфері суспільних відносин (ст. 25 Закону України «Про прокуратуру») [3]. Ці та інші проблемні аспекти й визначили змістовні елементи предмета нашого дослідження та суть його завдань.

Як показало вивчення наукової та навчально-методичної літератури, питаннями підвищення ефективності діяльності прокуратури у сфері боротьби зі злочинністю досить плідно займаються як науковці, які розробляють проблеми прокурорського нагляду, так і кримінологи. Зокрема, в 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. Джу́жа, В.В. Долежан, Л.С. Жили́на, 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. Серета, М.І. Скригонюк, Є.О. Шевченко та ін. Проте в умовах проведення правової реформи в Україні, а також суттєвого підвищення рівня злочинності за останні роки (2014–2016 рр.) [2], питання щодо підвищення рівня ефективності та місця прокуратури в системі суб'єктів боротьби зі злочинністю вивчені недостатньо, що й стало вирішальним у визначенні теми нашого дослідження.

Виклад основного матеріалу. Про необхідність більш глибокої наукової розвідки питань запобіжної діяльності прокуратури свідчать різноманітні доктринальні джерела. Так, в останніх виданнях курсу «Кримінологія» цей аспект викладено лише фрагментарно та поверхово. Зокрема, в підручнику «Кримінологія», опублікованому в 2014 р., зазначено, що основними напрямками діяльності прокуратури в цьому контексті є: 1) кримінологічний аналіз злочинності й участь прокурора на цій підставі в заходах щодо запобігання злочинності; 2) участь у комплексному плануванні та розробленні заходів щодо запобігання злочинності, сприяння у складанні планів щодо запобігання злочинності й іншим негативним явищам і процесам, які її породжують; 3) контроль за виконанням правоохоронними органами заходів щодо усунення причин і умов, які сприяли вчиненню конкретного злочину; 4) активізація діяльності громадськості із запобігання злочинності; 5) організація роботи з кримінологічної поінформованості населення про злочинність і правової пропаганди, участь прокурора в зазначених заходах; 6) координація запобіжної діяльності правоохоронних органів, що дозволять надавати їй безпечну цілеспрямованість і результативність, уміло поєднувати можливості й ресурси останніх [4, с. 153]. Але про те, якими формами, методами чи засобами прокуратура має реалізовувати зазначені завдання у сфері запобігання злочинам, автори підручника відповіді не дали, що стало додатковим аргументом під час вибору об'єкта й предмета дослідження, а також під час визначення його мети та завдань.

Аналогічний підхід застосовано й авторським колективом підручника «Профілактика злочинів», що вийшов друком у 2011 р., де це питання розкрито в підрозділі 3.3 «Правоохоронні органи як суб'єкти профілактичної діяльності» [5]. Його автори виділили, зокрема, такі напрями профілактичної діяльності: а) у межах наглядової функції прокуратури здійснювати нагляд за дотриманням законності, реалізацією програм, планів і постанов, спрямованих на

профілактику злочинності; б) координувати діяльність правоохоронних органів у галузі профілактичної діяльності, що надаватиме цьому процесу системності, логіки й послідовності й тим самим значно підвищить ефективність такої діяльності; в) постійно проводити кримінологічний аналіз ситуації й теорії обслуговування щодо окремих її видів і конкретних злочинів, а також установити закономірності розвитку ситуації й на їх підставі зробити обґрунтований прогноз розвитку кримінологічної ситуації; г) на підставі визначеного розвитку та виявлених причин і умов злочинності здійснювати комплексне планування профілактичної діяльності; г) організувати висвітлення в засобах масової інформації реальної криміногенної ситуації та механізму найбільш поширених злочинів із метою віктимологічної профілактики, інформувати населення про діяльність правоохоронних органів із метою налагодження партнерських стосунків; д) уживати заходів щодо стимулювання участі населення в профілактичній діяльності; е) у межах визначеної компетенції всіляко сприяти правовому вихованню населення [5, с. 81]. Проте знову ж таки, як і в попередньому виданні, у цьому підручнику зміст діяльності прокуратури в зазначених напрямках не описаний.

Таким самим шляхом, як показало вивчення наукової літератури, пішли й зарубіжні фахівці. Лейтмотив участі всіх суб'єктів у запобіжній діяльності досить образно висловив у свій час німецький учений Г.Й. Шнайдер: кримінологи – це ті люди, хто «задумує» та розвиває теоретичні конструкції для створення проєктів кримінально-правових ознак злочинів, які в подальшому використовуються політиками, коли ці теорії отримують підтримку з боку суспільної думки [349, с. 376]. Звичайно, це є досить вузький і формальний підхід до місця й ролі суб'єктів запобіжної діяльності, включаючи прокуратуру, до вирішення складних завдань із запобігання та протидії злочинам. Додатковим доказом із цього приводу є як назва, так і зміст одного з розділів підручника «Кримінологія» – «Формальна реакція на злочинність» [6, с. 376–433], у якому Г.Й. Шнайдер зробив висновок про те, що оскільки суспільство дозволяє собі розкіш карати людей шляхом помсти або завдання їм шкоди, то спеціалісти-професіонали зобов'язані вказати суспільству, з якими економічними, соціальними й психологічними збитками це втручання буде пов'язане [6, с. 418]. Так цим авторам уявляється діяльність із запобігання злочинам, що є неприйнятним з огляду на ті напрацювання, які маємо з означеної проблематики у вітчизняних кримінологів.

Російський дослідник, професор А.І. Долгова, визначаючи місце й роль прокуратури серед суб'єктів кримінологічного запобігання злочинам (до суб'єктів загальносоціального й індивідуального запобігання вона цей орган не відносить), зробила такий висновок: на прокуратуру покладається обов'язок координації діяльності правоохоронних органів по боротьбі зі злочинністю, включаючи її попередження [7, с. 360].

Але правовий і організаційно-управлінський аспект зазначеної діяльності прокуратури ця дослідниця також не запропонувала. Нічого із цього приводу не зазначено і в інших російських кримінологічних виданнях [8].

Не менше запитань, ніж відповідей на них, на відміну від чинного законодавства України, можна знайти й в нормативно-правових актах зарубіжного походження. Так, у КК Республіки Польща як у загальній, так і в особливій частинах взагалі відсутні завдання щодо запобігання новим злочинам як із боку засуджених, так і з боку інших осіб, що також стало одним із аргументів для вибору теми, об'єкта й предмета цього дослідження. Варто зазначити, що досить ґрунтовно до вирішення означеної проблематики підійшли казахські науковці, які в підручнику «Кримінологія» (2008 р.) приділили цьому питанню окремий підрозділ 4 «Роль органів прокуратури в попередженні злочинності» (глава Х «Попередження злочинності») [9, с. 173–179].

Цікавий і одночасно потужний навчально-методичний і науковий матеріал зібрали в цьому напрямі й науковці інших спеціалізацій і спеціальностей. Зокрема, як свідчать результати аналізу наукової літератури, досить детально питання діяльності прокуратури України досліджують представники спеціальності 12.00.10 «Судоустрій; прокуратура й адвокатура». При цьому найбільш наближеними до теми нашої роботи є праці М.В. Косюти, зокрема його докторська дисертація «Проблеми та шляхи розвитку прокуратури України в умовах побудови демократичної правової держави» (2002 р.), у якій визначено концептуально-прикладні засади прокурорського нагляду, включаючи й сферу запобігання злочинам, хоча дещо фрагментарно та неповно [10].

У загальних рисах деякі питання цього дослідження висвітлені в докторській дисертації М.І. Мичка «Проблеми функцій і організаційного устрою прокуратури України» (2002 р.), у якій автор досить детально описав зміст наглядової функції діяльності прокуратури, що досить важливо з огляду на створення відповідних правових механізмів і гарантій реалізації завдань із запобігання злочинам [11]. Значне методологічне підґрунтя для проведення такого дослідження створено й в інших дисертаціях на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.10 «Судоустрій; прокуратура й адвокатура». Зокрема, організаційно-правові проблеми контролю в прокурорській діяльності розкрито в дисертаційній роботі В.С. Бабкової (1998 р.) [12]. Аналогічні питання, але під час здійснення прокурорського нагляду у виконавчому провадженні, розглянув у своїй дисертації М.М. Говоруха (2008 р.) [13]. В.М. Гусаров у кандидатській дисертації «Проблеми організації роботи міської (районної) прокуратури» (1995 р.), крім питань, що становлять предмет його дослідження, торкнувся й тих аспектів діяльності прокуратури, які пов'язані з реалізацією на практиці наглядової функції цього державного органу [14].

Ураховуючи, що в ході відбування покарання засуджені вчиняють нові злочини [15, с. 6–7], а також те, що персонал органів і установ виконання покарань України також нерідко вчиняє злочини, зокрема у сфері правосуддя (перевищення службових повноважень, отримання неправомірної вигоди, нанесення тілесних ушкоджень засудженим тощо) [16, с. 217–236], важливе значення для розроблення науково обґрунтованих пропозицій у контексті нинішніх реформ в Україні має дисертація Л.С. Жилиної «Прокурорський нагляд за додержанням законів при провадженні слідчих дій» (1999 р.) [17]. Для вирішення завдань цього наукового напрацювання теоретико-прикладний інтерес становить також дисертаційна робота І.М. Козьякова «Співвідношення прокурорського нагляду й відомчого контролю за законністю оперативно-розшукової діяльності» (2001 р.) [18]. Виходячи з того, що перед органами й установами виконання покарань, крім основних законодавчо визначених завдань (ст. 1 Кримінально-виконавчого кодексу України), стоять також завдання щодо забезпечення відшкодування засудженими завданої в ході їхньої попередньої злочинної діяльності моральної та матеріальної шкоди потерпілим від злочинів особам (згідно з офіційними даними, щорічно таке відшкодування становить менше ніж 40% від визначених судом сум), відповідне практичне значення має й дисертаційна робота В.В. Кривобока (1997 р.) [19].

Проблеми організації роботи прокуратури України з нагляду за додержанням законів, що окреслюють оперативно-розшукову діяльність і досудове слідство, дослідив у своїй дисертації В.В. Кулаков (1999 р.), що має бути використано для вироблення правових механізмів запобіжної діяльності прокуратури [20]. Дотичними до змісту завдань цього дослідження є результати дисертаційної роботи М.П. Курило «Прокурорський нагляд за додержанням прав і законних інтересів засуджених до позбавлення волі» (1998 р.) [21].

У контексті виявлення рівня ефективності реалізації прокуратурою на практиці завдань із запобігання злочинам відповідне теоретико-пізнавальне й прикладне значення має дисертація В.І. Малюги «Принципи організації та діяльності прокуратури України» (2002 р.) [22]. Таке ж значення має й дисертаційна робота Г.П. Середи «Організаційно-правові аспекти прокурорського нагляду за додержанням законів при прийманні, реєстрації, перевірці та вирішенні заяв і повідомлень про злочини» (2000 р.) [23]. Для вирішення проблем правового характеру, що пов'язані із запобіганням рецидиву [24, с. 172–175], відповідне значення має й дисертаційна робота М.І. Скригонюка «Прокурорський нагляд за додержанням законів України при умовно-достроковому звільненні засуджених від кримінального покарання» (1999 р.) [25]. Ураховуючи численні проблеми, пов'язані з належним розглядом, справедливим вирішенням звернень громадян і запобіганням злочинам, у цьому контексті певне теоретико-прикладне значення має дисертаційна робота Є.О. Шев-

ченко «Прокурорський нагляд за додержанням законодавства про звернення громадян» (2008 р.) [26]. Вивчення змісту дисертаційних робіт на здобуття наукового ступеня доктора й кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.10 «Судоустрій; прокуратура й адвокатура» дає підстави стверджувати, що й інші наукові напрацювання 90-х рр. XX ст. і початку XXI ст. безпосередньо стосуються проблем, що визначили предмет нашого дослідження.

Висновки

Таким чином, проведений аналіз наукових напрацювань, що безпосередньо стосуються проблеми діяльності прокуратури як суб'єкта боротьби зі злочинністю в Україні, свідчить про те, що потенційні можливості вчених у цьому контексті використовуються на законодавчому та практичному рівнях недостатньо, а це негативно впливає на якість реформ, які здійснюються у сфері діяльності зазначеного державного органу, а також знижують ефективність його впливу на злочинність у нашій державі. Виходячи із цього, варто активізувати зусилля науковців у цьому напрямі, ураховуючи актуальність і теоретико-практичне значення розроблення зазначеної проблематики.

Список використаних джерел:

1. Конституція України : зі змінами. – Х. : Право, 2016. – 68 с.
2. Кулик О.Г. Сучасна кримінальна ситуація в Україні: тенденції і прогноз / О.Г. Кулик [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.nbuv.gov.ua>.
3. Про прокуратуру : Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1697-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2015. – № 2–3. – Ст. 12 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1697-18>.
4. Кримінологія : [підруч.] / за ред. В.В. Голіни, Б.М. Головкина. – Х. : Право, 2014. – 440 с.
5. Профілактика злочинів : [підруч.] / [О.М. Джужа, В.В. Василевич, О.Ф. Гада та ін.] ; за заг. ред. проф. О.М. Джужа. – К. : Атіка, 2011. – 720 с.
6. Шнайдер Г.І. Кримінологія : [учебник] [пер. с нем.] / Г.І. Шнайдер ; под общ. ред. Л.О. Иванова. – М. : Изд. группа «Прогресс» – «Универс», 1994. – 504 с.
7. Кримінологія : [учебник] / под общ. ред. проф. А.И. Долговой. – М. : Изд. группа ИНФРА-М–НОРМА, 1997. – 784 с.
8. Кримінологія : [учебник] / под. ред. проф. В.Д. Малкова. – М. : ЗАО Юстицформ, 2004. – 528 с.
9. Кримінологія : [учебник]. – Алматы : «Международный центр научных исследований и правовой экспертизы РК», 2008. – 614 с.
10. Косюта М.В. Прокурорська система України в умовах демократичного суспільства : [монографія] / М.В. Косюта. – О. : Юрид. літ., 2002. – 230 с.
11. Мичко М.І. Проблеми функцій і організаційного устрою прокуратури України : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра юрид. наук : спец. 12.00.10 «Судоустрій; прокуратура та адвокатура» / М.І. Мичко ; Нац. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого. – Х., 2002. – 38 с.

12. Бабкова В.С. Організаційно-правові проблеми контролю в прокурорській діяльності : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.10 «Судоустрій; прокуратура та адвокатура» / В.С. Бабкова ; Нац. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого. – Х., 1998. – 17 с.

13. Говоруха М.М. Організаційно-правові аспекти діяльності прокурора у виконавчому провадженні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.10 «Судоустрій; прокуратура та адвокатура» / М.М. Говоруха ; Академія адвокатури України. – К., 2008. – 21 с.

14. Гусаров В.М. Проблеми організації роботи міської (районної) прокуратури : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.10 «Судоустрій; прокуратура та адвокатура» / В.М. Гусаров ; Нац. юрид. акад. України. – Х., 1995. – 19 с.

15. Про діяльність підрозділів охорони, нагляду й безпеки кримінально-виконавчих установ у 2014 р. : [інформ. бюл.]. – К. : ДПтС України, 2014. – 72 с.

16. Кримінологічні й оперативно-розшукові засади запобігання злочинам і правопорушенням, що вчиняються персоналом виправних колоній : [монографія] / [В.В. Коваленко, О.М. Джужа, О.Г. Колб та ін.] ; за заг. ред. В.В. Коваленка. – К. : Атіка – Н, 2011. – 368 с.

17. Жиліна Л.С. Прокурорський нагляд за додержанням законів при провадженні слідчих дій : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.10 «Судоустрій; прокуратура та адвокатура» / Л.С. Жиліна ; Нац. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого. – Х., 1999. – 18 с.

18. Козьяков І.М. Співвідношення прокурорського нагляду і відомчого контролю за законністю оперативно-розшукової діяльності : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.10 «Судоустрій; прокуратура та адвокатура» / І.М. Козьяков ; Нац. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого. – Х., 2001. – 20 с.

19. Кривобок В.В. Діяльність прокурора по забезпеченню відшкодування матеріальної шкоди, заподіяної злочиним : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.10 «Судоустрій; прокуратура та адвокатура» / В.В. Кривобок ; Нац. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого. – Х., 1997. – 19 с.

20. Кулаков В.В. Проблеми організації роботи апарату обласної прокуратури по нагляду за додержанням законів органами, що здійснюють оперативно-розшукову діяльність, дізнання та досудове слідство : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.10 «Судоустрій; прокуратура та адвокатура» / В.В. Кулаков ; Нац. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого. – Х., 1999. – 20 с.

21. Курило М.П. Прокурорський нагляд за додержанням прав та законних інтересів засуджених до позбавлення волі : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.10 «Судоустрій; прокуратура та адвокатура» / М.П. Курило ; Нац. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого. – Х., 1998. – 18 с.

22. Малюга В.І. Принципи організації та діяльності прокуратури України : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.10 «Судоустрій; прокуратура та адвокатура» / В.І. Малюга ; Київський нац. ун-т імені Тараса Шевченка. – К., 2002. – 20 с.

23. Серeda Г.П. Організаційно-правові аспекти прокурорського нагляду за додержанням законів при прийманні, реєстрації, перевірці та вирішенні заяв і повідомлень про злочини : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.10 «Судоустрій; прокуратура та адвокатура» / Г.П. Серeda ; Нац. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого. – Х., 2000. – 18 с.

24. Про умовно-дострокове звільнення від відбування покарання і заміну невідбутої частини покарання більш м'яким : постанова Пленуму Верховного Суду України від 26 квіт. 2002 р. № 2 // Постанови Пленуму Верховного Суду України у кримінальних справах. – К. : Скіф, 2009. – С. 172–175.

25. Скригонюк М.І. Прокурорський нагляд за додержанням законів України при умовно-достроковому звільненні засуджених від кримінального покарання : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.10 «Судоустрій; прокуратура та адвокатура» / М.І. Скригонюк ; Київський нац. ун-т ім. Тараса Шевченка. – К., 1999. – 20 с.

26. Шевченко Є.О. Прокурорський нагляд за додержанням законодавства про звернення громадян : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.10 «Судоустрій; прокуратура та адвокатура» / Є.О. Шевченко ; Нац. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого. – Х., 2008. – 19 с.

В статье обобщены результаты научных исследований, посвященных деятельности прокуратуры в сфере борьбы с преступностью; установлены проблемные вопросы по данной тематике, а также обоснована необходимость активизации ее разработки с учетом современных социально-правовых реалий и возможностей этого государственного органа.

Ключевые слова: преступность, борьба с преступностью, субъект, прокуратура, исследование, деятельность, эффективность.

The article summarizes the results of scientific studies on the prosecution of Ukraine in the fight against crime set out issues with the designated topics, as well as the necessity of intensification of its development with current modern legal realities and possibilities of public authority.

Key words: crime, fight against crime, subject, Prosecutor's Office, research, activity, efficiency.

