

УДК 343.163:343.851

Тичина Д. М. – кандидат юридичних наук, старший науковий співробітник, провідний науковий співробітник відділу організації науково-дослідної роботи Національної академії внутрішніх справ, м. Київ

УДОСКОНАЛЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ПРОКУРАТУРИ В ДЕРЖАВНОМУ МЕХАНІЗМІ ЗАПОБІГАННЯ ЗЛОЧИНАМ В УКРАЇНІ

Проаналізовано проблему невідповідності заходів у сфері запобігання злочинам сучасним тенденціям її розвитку та масштабам поширення. Висловлено пропозиції щодо прийняття нормативно-правових актів, а також внесення низки змін і доповнень до Кримінального процесуального кодексу України в частині усунення причин та умов учинення злочинів.

Ключові слова: прокуратура, запобігання злочинам, причини, умови, кримінологічна характеристика.

Удосконалення діяльності органів прокуратури в державному механізмі запобігання злочинам в Україні можна розглядати у трьох напрямках, а саме: загальносоціальному (державному), спеціально-кримінологічному (відомчому) й індивідуальному.

У межах загальносоціального напрямку запобігання злочинам необхідно констатувати, що основною проблемою залишається невідповідність заходів у цій сфері сучасним тенденціям її розвитку та масштабам поширення. Правоохоронна система не забезпечує належний рівень запобігання: тяжким насильницьким посяганням, злочинам у сфері обігу наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів або прекурсорів; посяганням у сфері службової діяльності; виявам організованої злочинності, які є пріоритетними у структурі загальної злочинності [1, с. 187].

Суттєво послаблена в цьому контексті інформаційна, аналітична та координаційна роль прокуратури. Акцент її діяльності перенесено на реагування за фактом, а не на запобігання злочинам і правопорушенням, про що свідчить аналіз наказу Генеральної прокуратури України «Про координацію діяльності правоохоронних органів у сфері протидії

злочинності та корупції» від 16 січня 2013 року № 1/1гн [2]. Зазначене зумовлює об'єктивну необхідність комплексного та системного реформування правоохоронних органів, зокрема прокуратури України, щодо запобігання злочинам. Реалізація цього завдання потребує розроблення, фахового опрацювання й прийняття ідеології та Концепції реформування прокуратури України як підґрунтя для системної підготовки законопроектів і проектів підзаконних актів, спрямованих на комплексну перебудову запобіжної діяльності. Так, варто передбачити гарантування позитивних зрушень унаслідок реформування. Окрім прогнозування ризиків і моделювання можливих синергетичних ефектів, доцільно спланувати комплекс запобіжних заходів, які в разі неочікуваного послаблення або розбалансування цього напрямку в процесі реформування, мають бути невідкладно задіяні з метою належного забезпечення прав і свобод людини.

З огляду на зазначене, *на першому етапі* (2018–2019 роки) необхідно прийняти Концепцію реформування прокуратури України як суб'єкта запобігання злочинам, ухвалити Програму реформування, визначивши конкретні заходи, терміни їх виконання та виконавців, а також розробити нормативно-правову базу за допомогою прийняття нових і внесення змін до чинних законів та підзаконних актів відповідно до загальновизнаних міжнародних норм і стандартів. Водночас реформування потрібно здійснювати комплексно, разом зі змінами положень Конституції України. Воно має бути системним, оскільки скасування або зміна функцій чи системна перебудова одного органу повинні зумовлювати зміну або розширення відповідних функцій іншого.

Під час *другого етапу* (2019–2020 роки) необхідно здійснити визначальні нормативно-правові, інституційні та структурні перетворення, передбачені Концепцією реформування прокуратури України як суб'єкта запобігання злочинам, а також сформувати кадрове, фінансове, матеріально-технічне та наукове забезпечення цього напрямку. Важливим кроком на другому етапі буде прийняття проекту Закону України «Про засади державної системи запобігання злочинам».

Слушною вважаємо думку В. І. Борисова, згідно з якою організація та діяльність органів прокуратури належить до предмета конституційно-правового регулювання (розділ VII

Конституції України) [3], хоча її місце в системі державного управління досі не визначено. Одним із першочергових кроків реформування прокуратури має стати конституційне визначення її ролі в системі державних органів з метою забезпечення гарантії незалежності та деполітизації, які нині потребують посилення [4, с. 307–308]. Пріоритетним варто обрати підхід, відповідно до якого прокуратура в Україні має залишатися незалежним самостійним державним органом.

Водночас після прийняття нового Кримінального процесуального кодексу (КПК) України [5] та Закону України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 року № 1679-VII [6] органи прокуратури фактично позбавлені функції досудового розслідування у кримінальному провадженні, за винятком розслідування окремих видів злочинів, а також безпосередньої функції запобігання злочинам, як було передбачено КПК України 1960 року та Законом України «Про прокуратуру» 1991 року.

Загальносоціальний (державний) напрям реформування інституту прокуратури як суб'єкта запобігання злочинам доцільно реалізувати у два етапи:

1) етап перехідного періоду;

2) етап політичної та правової стабілізації в державі, спрямований на: а) посилення функції координування органів правопорядку, які здійснюють запобігання злочинам, з визначенням форм координування та механізму контролю за виконанням прийнятих органами правопорядку (або покладених на них) зобов'язань; б) безпосереднє запобігання злочинам; в) конкретизування приводів і підстав нагляду за дотриманням й застосуванням законів і представництва інтересів громадянина чи держави в суді поза межами кримінального провадження; г) наділення функцією кримінального переслідування з огляду на завдання прокурора, визначені КПК України; д) удосконалення гарантій незалежності прокуратури, передусім від зовнішнього політичного чи іншого незаконного впливу.

У контексті *спеціально-кримінологічного* напряму вдосконалення діяльності органів прокуратури в державному механізмі запобігання злочинам в Україні зауважимо, що 2012 року набрав чинності новий КПК України [5], у ст. 91 якого визначено предмет доказування у кримінальному провадженні. Однак у ній не йдеться про те, що доказуванню підлягають причини й умови вчинення кримінального правопорушення.

Оскільки КПК України не містить окремої норми про обов'язок сторони обвинувачення доказувати причини й умови, що сприяли вчиненню кримінального правопорушення, постала проблема реалізації ч. 1 ст. 1 Кримінального кодексу України, згідно з якою одним із його основних завдань є запобігання злочинам. Коментуючи цю норму, М. І. Мельник і М. І. Хавронюк зазначають, що законодавець виокремлює запобіжне завдання кримінального закону. Його норми потрібно застосовувати так, щоб не лише карати винних осіб за вчинені злочини, а й запобігати вчиненню нових [7, с. 12].

Інакше кажучи, функцію слідчого щодо запобігання вчиненню злочину зведено нанівець. Цей факт безпосередньо призводить до зростання рівня злочинності.

У період чинності КПК 1960 року також висловлювали пропозиції щодо виконання слідчим функції запобігання злочинам. Здійснено низку дисертаційних досліджень, а також опубліковано монографії, посібники, численні статті з цього питання. Однак законодавець проігнорував зазначені зауваження, не поклавши на сторону обвинувачення обов'язку встановлювати причини й умови, що сприяли вчиненню кримінального правопорушення. Без виявлення таких причин й умов, які не може йтися про всебічність і повноту проведеного досудового розслідування. Подеколи ці обставини здатні навіть розкрити механізм події кримінального правопорушення, схарактеризувати особу підозрюваного, свідчити про наявність або відсутність обставин, які обтяжують чи пом'якшують покарання, тобто безпосередньо стосуються предмета доказування, визначеного у ст. 91 КПК України. Саме тому відмову законодавця регламентувати у КПК України питання про встановлення причин та умов, що сприяють учиненню кримінальних правопорушень, складно зрозуміти навіть з огляду на ті укази Президента України і розпорядження Кабінету Міністрів України, у яких йдеться про запобігання злочинам. Наприклад, у Концепції реалізації державної політики у сфері профілактики правопорушень на період до 2015 року, схвалений розпорядженням Кабінету Міністрів України від 30 листопада 2011 року № 1209-р, передбачено, що її метою є розроблення і здійснення комплексу заходів, спрямованих на виявлення й усунення причин та умов учинення злочинів [8], серед яких і можливості прокуратури. Водночас, оскільки КПК України не вимагає, щоб прокурор здійснював запобіжну діяльність, то він позбавлений можливості

вимагати від органів досудового розслідування виявлення причин вчинення кримінальних правопорушень та умов, що сприяють цьому, ужиття заходів щодо їх усунення.

Обґрунтованою видається позиція В. М. Юрчишина [9, с. 157], який наполягає на необхідності віднесення причин й умов, що сприяли вчиненню кримінальних правопорушень, до обставин, які підлягають доказуванню. Тобто учений вважаємо необхідним доповнення цим положенням ст. 91 КПК України, якою встановлено предмет доказування у кримінальному провадженні. Таке доповнення цієї статті сприятиме подальшій активізації запобіжної діяльності прокурора й зміцненню законності та правопорядку в державі. Іншу думку обстоює А. А. Десятник, який вважає, що включення причин та умов учинення кримінального правопорушення до предмета доказування є недоцільним, навіть шкідливим для правоохоронної діяльності, тому що: 1) причини й умови вчинення злочину ніколи не належали до предмета доказування, визначеного у ст. 64 КПК 1960 року, їх лише виявляли, встановлювали (ст. 23, 23¹); 2) включення причин та умов учинення кримінального правопорушення до предмета доказування надасть можливість учасникам кримінального процесу пред'явити стороні обвинувачення претензії, стосовно не повноти доведення причин й умов. Тобто досудове провадження та судовий розгляд будуть затягуватися. Зазначені причини й умови охоплюють чимало обставин і фактично безмежні. У повному обсязі їх доказати майже неможливо за обмежені строки досудового провадження. Тому автор висловив пропозицію передбачити в окремих статтях КПК України норму про те, що причини й умови вчинення кримінального правопорушення встановлюють, а не доказують [10, с. 251].

Заперечуючи цю позицію, Ю. М. Грошевий, С. М. Стахівський аргументували, що такий підхід до визначення структури предмета доказування є не цілком правильним. Установлення причин злочину й умов його вчинення не може не належати до предмета доказування, оскільки впливає на правильне вирішення кримінальної справи. Хоча це положення й міститься не в ст. 64 КПК України, однак прийоми та способи розміщення правових норм визначає власне законодавець. Він зобов'язаний за ст. 23 КПК України встановити цю обставину в кожній кримінальній справі [11].

Визначаючи межі встановлення причин злочину й умов, які сприяли його вчиненню, важливим є висновок про те, що повну причину доказують за кожним кримінальним провадженням, і вона передбачає такі складові: а) негативні морально-психологічні властивості особистості, які охоплюють антигромадську установку особистості та її психологічні особливості (головна причина злочину); б) причини формування негативних морально-психологічних властивостей особистості; в) обстановку вчинення злочину (умови вчинення злочину та неголовну причину злочину – привід). Першу групу обставин частково перелічено у п. 4 ст. 91 КПК України [5], а саме – це обставини, які впливають на ступінь тяжкості вчиненого кримінального правопорушення, характеризують особу обвинуваченого, обтяжують чи пом'якшують покарання. Зазначені обставини (є причинами злочину) встановлюють за допомогою доказів. Друга група обставин загальновідома та впливає, насамперед, з економічних причин. Відповідно, похідними від економічних є соціальні, політичні, ідеологічні причини злочинності загалом і конкретного злочину зокрема. Визначальну роль ці причини відіграють на рівні держави, однак найвідчутнішим є їхній вплив на обласному та районному рівнях, оскільки вони похідні від загальнодержавних причин. На нашу думку, не можна вимагати від сторони обвинувачення обов'язкового встановлення причин цієї групи за кожним провадженням, варто надати можливість зазначеному суб'єкту самому визначити необхідність цього залежно від специфіки та негативних наслідків розслідуваного злочину. В іншому разі кримінальний процес за кожним кримінальним провадженням буде перетворюватися на кримінологічне дослідження, яке потребує значних процесуальних витрат на шкоду головній процесуальній функції прокурора – нагляду за розслідуванням кримінального правопорушення. Також необхідно зазначити, що неголовні причини злочину (третя група обставин) – приводи також підлягають обов'язковому доказуванню згідно зі ст. 91 КПК України [5], оскільки, залежно від їх змісту, приводи зараховують до об'єктивної чи суб'єктивної сторони складу злочину. Саме тому відповідно до специфіки злочину приводи можуть бути зазначені в поданні. Водночас умови, що сприяли вчиненню кримінального правопорушення, підлягають обов'язковому встановленню та викладенню в поданні.

Зазначені групи обставин нині чітко окреслено у ст. 485–487 КПК України [5] як такі, що підлягають установленню, з'ясуванню у кримінальному провадженні щодо неповнолітніх. Таким чином, у межах кримінального процесу сторона обвинувачення, здебільшого, реально може вплинути на усунення обставин, які сприяли вчиненню злочину (умов учинення злочину). Проте для процесуальної економії не можна вимагати від неї обов'язкового вжиття заходів щодо виявлення та усунення причин злочину й умов, які сприяли його вчиненню, за всіма кримінальними провадженнями. З огляду на висловлені вище пропозиції, відповідно до § 2 глави 3 КПК України [5], стороною обвинувачення є прокурор, органи досудового розслідування (органи, що здійснюють дізнання та досудове слідство, зокрема слідчі), керівник органу досудового розслідування, оперативні підрозділи, які зобов'язані реалізувати на практиці й кримінологічну функцію.

Тому доцільним вважаємо доповнення ст. 2 КПК України положенням про те, що завданням кримінального провадження є запобігання вчиненню кримінальних правопорушень. Також необхідно акцентувати на тому, що до 15 грудня 1992 року в ст. 2 КПК 1960 року було зазначено, що кримінальне судочинство має сприяти запобіганню злочинам. До того ж, варто ч. 1 ст. 91 КПК України «Обставини, які підлягають доказуванню у кримінальному провадженні» доповнити новим пунктом такого змісту: «...б) *причини й умови, які сприяли вчиненню кримінального правопорушення*». Водночас, на нашу думку, не варто обмежуватися лише доповненням ст. 91 КПК України положенням про те, що у кримінальному провадженні підлягають доказуванню причини й умови вчинення кримінального правопорушення. Вважаємо за необхідне доповнити главу 4 КПК України «Докази і доказування» § 3 «Заходи щодо встановлення причин та умов учинення кримінального правопорушення, інших порушень законодавства» і статтями такого змісту:

«Стаття 95. “Установлення причин та умов учинення кримінального правопорушення”

Установлення під час досудового розслідування та судового провадження причин та умов учинення кримінального правопорушення, є обов'язком сторони обвинувачення.

Стаття 96. “Подання сторони обвинувачення за кримінальним провадженням”

1. Сторона обвинувачення, що встановила наявність причин та умов учинення кримінального правопорушення, вправі внести до відповідного органу, громадської організації чи надати службовій особі подання щодо усунення цих обставин.

2. Слідчий або прокурор, установивши причини й умови, які сприяли вчиненню кримінального правопорушення, вносить до відповідного державного органу, громадської організації або надає посадовій особі подання про вжиття заходів для їх усунення.

3. Не пізніше ніж в місячний термін щодо подання має бути вжито необхідних заходів і про результати повідомлено прокурора. У разі залишення посадовою особою подання без розгляду, прокурор зобов'язаний ужити заходів, передбачених статтями 254–257 Кодексу України про адміністративні правопорушення.

Стаття 97. “Окрема ухвала суду”

1. Установивши під час судового провадження факти порушень законності, прав і свобод людини, суд одночасно з ухвалою рішення виносить й окрему ухвалу, якою доводить ці факти до відома відповідних органів, службових осіб і прокурора.

2. Суд необхідно повідомити про результати розгляду фактів, викладених у зазначеній ухвалі, у строк до одного місяця з дня отримання окремої ухвали».

Для реалізації індивідуального напряму вдосконалення діяльності органів прокуратури в державному механізмі запобігання злочинам в Україні, з огляду на запропоновані зміни та доповнення до чинного КПК України, ефективним буде такий алгоритм дій прокурора, за яким під час розслідування кримінального провадження він зобов'язаний виявити причини й умови, які сприяли вчиненню злочину, після чого вносить до відповідного державного органу, громадської організації або надає службовій особі подання про вжиття заходів для їх усунення.

Подання – це процесуальний акт, у якому міститься рішення слідчого щодо причин та умов, які сприяли вчиненню злочину, а також покладають обов'язок на компетентних осіб установ, підприємств або їх керівників усунути ті обставини, які сприяли вчиненню злочину, з обов'язковим повідомленням слідчого щодо усунення їх у визначеному законом термін [12, с. 12–13].

Не пізніше ніж у місячний строк за поданням має бути вжито необхідних заходів і про результати повідомлено особі, яка внесла подання. У разі залишення посадовою особою подання без розгляду орган дізнання, слідчий або прокурор зобов'язані вжити заходів, передбачених ст. 254–257 Кодексу України про адміністративні правопорушення.

Таким чином, нині нагальною є потреба в активній протидії злочинності й удосконаленні системи запобігання вчиненню нових злочинів, своєчасному виявленні та усуненні їх причин й умов. Однією з актуальних проблем запобігання злочинам, що має комплексний характер і зумовлена необхідністю пошуку найоптимальніших способів подолання криміногенних детермінант, є кримінологічна діяльність органів прокуратури як єдиної системи, що реалізовує встановлені Конституцією України функції обвинувачення, представництва та нагляду, з метою захисту прав і свобод людини, загальних інтересів суспільства й держави. Водночас у чинному Законі України «Про прокуратуру» вилучено таку спеціальну норму щодо діяльності прокуратури як суб'єкта запобігання злочинам.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Ішук О. С. Кримінологічна діяльність органів прокуратури : монографія / О. С. Ішук. – Харків : Золота миля, 2014. – 366 с.
2. Про координацію діяльності правоохоронних органів у сфері протидії злочинності та корупції [Електронний ресурс] : наказ Генерального прокурора України від 16 січ. 2013 р. № 1/1 гн. – Режим доступу: <http://search.ligazakon.ua/Idoc2nsf/fink1/GP11028.html>. – Назва з екрана.
3. Конституція України : Закон України від 28 черв. 1996 р. № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
4. Борисов В. І. Державна політика у сфері боротьби зі злочинністю та її напрями / В. І. Борисов // Проблеми законності. – Вип. 100. – С. 305–312.
5. Кримінальний процесуальний кодекс України : Закон України від 13 квіт. 2012 р. № 4651-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2013. – № 9–10, 11–12, 13. – Ст. 88.

6. Про прокуратуру : Закон України від 14 жовт. 2014 р. № 1697-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2015. – № 2–3. – Ст. 12.

7. Науково-практичний коментар Кримінального кодексу України / за ред. М. І. Мельника, М. І. Хавронюка. – Київ : Юрид. думка, 2013. – 1215 с.

8. Концепція реалізації державної політики у сфері профілактики правопорушень на період до 2015 року : розпорядження Кабінету Міністрів України від 30 листоп. 2011 р. № 1209-р // Офіційний вісник України. – 2011. – № 93. – Ст. 3389.

9. Юрчишин В. М. Місце і роль прокурора у досудовому розслідуванні та їх відображення в теорії, законодавстві і практиці : монографія / В. М. Юрчишин. – Чернівці : Родовід, 2013. – 307 с.

10. Десятник А. А. Проблема актуальності кримінально-процесуальної профілактики в рамках нового КПК [Електронний ресурс] / А. А. Десятник // Форум права. – 2012. – № 1. – С. 247–252. – Режим доступу: <http://archive.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2012-1/12daanku.pdf>. – Назва з екрана.

11. Грошевий Ю. М. Докази і доказування у кримінальному процесі : наук.-практ. посіб. / Ю. М. Грошевий, С. М. Стахівський. – Вид. 2-ге. – Київ : КНТ, Фурса С. Я., 2007. – 272 с.

12. Омельченко О. Є. Процесуальна діяльність слідчого щодо запобігання злочинам : навч. посіб. / О. Є. Омельченко, Д. П. Письменний ; Київ. нац. ун-т внутр. справ. – Київ : Паливода А. В., 2008. – 215 с.

Стаття надійшла до редколегії 23.01.2017
