МІНІСТЕРСТВО ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ
НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ ВНУТРІШНІХ СПРАВ

На правах рукопису

СУПРУНЕНКО ДМИТРО ОЛЕГОВИЧ

УДК 343.9.024

ПРОКУРАТУРА ЯК СУБ'ЄКТ ЗАПОБІГАННЯ ЗЛОЧИНАМ В УКРАЇНІ

12.00.08 – кримінальне право та кримінологія;
кримінально-виконавче право

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук

Науковий консультант
Колб Олександр Григорович,
доктор юридичних наук, професор

Київ – 2016

ЗМІСТ

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ СКОРОЧЕНЬ 4

ВСТУП 5

РОЗДІЛ 1 ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ ПРОКУРАТУРИ УКРАЇНИ ЯК СУБ'ЄКТА ЗАПОБІГАННЯ ЗЛОЧИНАМ 14

1.1. Стан наукового дослідження та концептуальне визначення прокуратури як суб'єкта запобігання злочинам в Україні 14

1.2. Соціально-правовий статус прокуратури як правоохоронного органу в системі державних органів, які здійснюють боротьбу зі злочинністю 34

1.3. Історико-правові засади вітчизняного та зарубіжного досвіду щодо реалізації функції прокуратури в запобіганні злочинам. 64

Висновки до розділу 1 92

2. КРИМІНОЛОГІЧНЕ ОБҐРУНТУВАННЯ ФУНКЦІЙ ПРОКУРАТУРИ В ДЕРЖАВНОМУ МЕХАНІЗМІ ЗАПОБІГАННЯ ЗЛОЧИНАМ В УКРАЇНІ 96

2.1. Реалізація запобіжних функцій прокуратури в процесі проведення оперативно-розшукової діяльності 96

2.2. Реалізація запобіжних функцій прокуратури в процесі досудового розслідування та судового кримінального провадження 120

2.3 Реалізація запобіжних функцій прокуратури в процесі нагляду за додержанням законів при виконанні судових рішень, виконанням кримінальних покарань та постпенітенціарного впливу на осіб звільнених з місць позбавлення та обмеження волі 147

Висновки до розділу 2 173

3. ШЛЯХИ УДОСКОНАЛЕННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ ФУНКЦІЇ ПРОКУРАТУРИ В ДЕРЖАВНОМУ МЕХАНІЗМІ ЗАПОБІГАННЯ ЗЛОЧИНАМ В УКРАЇНІ 176

3.1. Правове та інформаційно-аналітичне забезпечення запобіжної функції прокуратури 176

3.2. Оцінка ефективності прокуратури в державному механізмі запобігання злочинам в Україні 197

3.3. Організаційні засади удосконалення діяльності прокуратури в державному механізмі запобігання злочинам в Україні. 216

Висновки до розділу 3 237

ВИСНОВКИ 240

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ 248

ДОДАТКИ 291

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ СКОРОЧЕНЬ

ВСУ	Верховний Суд України
ВССУ	Вищий спеціалізований суд України з розгляду цивільних і кримінальних справ
ГСУ МВС України	Головне слідче управління Міністерства внутрішніх справ України
ГСУ НП	Головне слідче управління Національної поліції
ГПУ	Генеральна прокуратура України
ГУНП	Головне Управління Національної поліції
ДПтСУ	Державна пенітенціарна служба України
ЄРДР	Єдиний реєстр досудових розслідувань
ЄСПЛ	Європейський суд з прав людини
КК України	Кримінальний кодекс України
КПК	Кримінально-процесуальний кодекс (у контексті порівняльного аналізу кримінального процесуального законодавства інших країн)
КПК України	чинний Кримінальний процесуальний кодекс України
КПК України 1960 р.	Кримінально-процесуальний кодекс України (Затверджений Законом від 28.12.1960, ВВР, 1961, № 2 ст. 15) (втратив чинність)
КСУ	Конституційний Суд України
МВС України	Міністерство внутрішніх справ України
НП	Національна поліція
СРСР	Союз Радянських Соціалістичних Республік
СБУ	Служба безпеки України
УМВС України	Управління Міністерства внутрішніх справ України
УРСР	Українська Радянська Соціалістична Республіка

ВСТУП

Актуальність теми. У ст. 3 Конституції України проголошено, що людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю, а утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави.

У зв'язку з цим, існує потреба в активній протидії злочинності та удосконаленні системи запобігання вчиненню нових злочинів, у своєчасному виявленні та усуненні їх причин й умов. У цьому контексті питання щодо вирішення проблем запобігання злочинам правоохоронними органами є актуальним. Однією з таких проблем, що позначена комплексним характером та зумовлена необхідністю пошуку найбільш оптимальних шляхів 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 спеціальну норму щодо діяльності прокуратури як суб'єкта запобігання злочинам.

Тому існує нагальна потреба відтворення системи запобігання злочинам як неодмінної умови зниження гостроти кримінальної ситуації в країні. Так, у 2015 р. зареєстровано 4 806 783 заяв і повідомлень про злочини та інші події, що на 12,1 % більше, ніж у попередньому році. Коефіцієнт їх інтенсивності в розрахунку на 100 тис. усього населення збільшився з 9989 у 2014 р. до 11234 у 2015 р. (+12,5 %). Таким чином, відновилася перервана у 2014 р. тенденція зростання цього показника, яке відбувалося з 2002 р.[1]. Посідаючи особливе місце в системі охорони права, прокуратура покликана відіграти провідну роль у докорінному поліпшенні використання

[1] Про зареєстровані кримінальні правопорушення та результати їх досудового розслідування // Генеральна прокуратура України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.gp.gov.ua/ua/stat.html.

антикриміногенного потенціалу правоохоронних органів, діяльність яких щодо запобігання злочинам вона координує. Водночас значення запобіжної діяльності прокуратури недооцінюється і в науковому плані, і серед практичних працівників. Немає ясності в основоположних, концептуальних питаннях, що стосуються цілей і завдань, місця та ролі прокуратури в системі суб'єктів кримінологічного запобігання, потребують розроблення прикладні аспекти проблеми.

Пошук шляхів удосконалення проблем запобігання злочинам був предметом активних дискусій вітчизняних і зарубіжних учених, зокрема Ю. В. Бауліна, В. В. Голіни, Б. М. Головкіна, В. К. Грищука, І. М. Даньшина, О. М. Джужі, А. І. Долгової, В. М. Дрьоміна, В. Є. Емінова, А. П. Закалюка, А. Ф. Зелінського, О. Г. Кальмана, І. І. Карпеця, О. О. Кваші, О. Г. Колба, О. М. Костенка, М. В. Косюти, Н. Ф. Кузнєцової, І. П. Лановенка, О. М. Литвака, О. М. Литвинова, Р. В. Лемака, В. В. Лунєєва, В. Т. Маляренка, С. С. Мірошніченка, І. І. Митрофанова, М. І. Мичка, Ю. В. Нікітіна, А. В. Савченка, А. Х. Степанюка, В. В. Сухоноса, В. О. Тулякова, В. І. Шакуна, Ю. С. Шемшученка, В. М. Юрчишина та ін. Здобутки цих учених містять низку системних положень і висновків, які прямо або опосередковано стосуються системи запобігання злочинам органами прокуратури і створюють теоретичні та практичні передумови для ефективного їх дослідження в реаліях сьогодення.

Водночас теоретичні основи запобігання злочинам органами прокуратури відповідно до змін соціально-економічного і політичного характеру, істотно оновленим законодавством, нової кримінальної ситуації залишаються неопрацьованими. Без цього неможливо забезпечити якісно новий, що обумовлений об'єктивними параметрами соціальної та кримінальної ситуації, рівень цілеспрямованої діяльності органів прокуратури в запобіганні злочинам.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Дисертацію виконано відповідно до Концепції реформування кримінальної

юстиції України (Указ Президента України від 8 квітня 2008 р. № 311), Концепції державної політики у сфері боротьби з організованою злочинністю (Указ Президента України від 21 жовтня 2011 р. № 1000/2011 р), Стратегії національної безпеки України (Указ Президента України від 26 травня 2015 р. № 287/2015), Концепції реалізації державної політики у сфері профілактики правопорушень на період до 2015 р. (розпорядження Кабінету Міністрів України від 30 листопада 2011 р. № 1209-р), Координації діяльності правоохоронних органів у сфері протидії злочинності та корупції (наказ Генеральної прокуратури України від 16 січня 2013 р. № 1/1 гн), Пріоритетних напрямів наукового забезпечення діяльності органів внутрішніх справ України на період 2015–2019 років (наказ МВС України від 16 березня 2015 р. № 275) та планів науково-дослідних і дослідно-конструкторських робіт Національної академії внутрішніх справ на 2015–2017 рр. Тему дисертації затверджено рішенням Вченої ради Національної академії внутрішніх справ від 24 листопада 2015 р. (протокол № 22) та зареєстровано Координаційним бюро Національної академії правових наук України (№ 76, 2016 р.).

Мета і задачі дослідження. *Метою* дослідження є розроблення теоретико-правових й організаційних засад та напрямів удосконалення запобігання злочинам органами прокуратури України на основі аналізу законодавства й нормативних актів, наукових та історіографічних джерел, узагальнень практики органів кримінальної юстиції в Україні та зарубіжного досвіду.

Для досягнення зазначеної мети необхідно було вирішити такі *задачі:*

– розкрити завдання і стан наукового розроблення проблем запобігання злочинам органами прокуратури в Україні згідно з усталеними кримінологічними доктринами;

– з’ясувати сутність соціально-правового статусу прокуратури України в державному механізмі запобігання злочинам;

– розкрити історико-правові передумови становлення прокуратури

як суб'єкта запобігання злочинам і дослідити зарубіжний досвід її реалізації;

– надати кримінологічне обґрунтування функцій прокуратури в державному механізмі запобігання злочинам в Україні;

– виокремити особливості реалізації запобіжних функцій прокуратури в процесі нагляду за додержанням законів органами, що здійснюють оперативно-розшукову діяльність, дізнання та досудове слідство;

– визначити шляхи реалізації запобіжних функцій прокуратури в процесі нагляду за додержанням законів при виконанні судових рішень, виконанням кримінальних покарань та постпенітенціарного впливу на осіб, звільнених з місць позбавлення та обмеження волі;

– розкрити вплив прокуратури та її запобіжних функцій на стан кримінологічної ситуації в Україні;

– сформулювати концептуальне бачення системи оцінки ефективності прокуратури в державному механізмі запобігання злочинам в Україні;

– на основі узагальнення та систематизації запобіжних заходів розробити напрями удосконалення діяльності прокуратури в цій сфері.

Об'єкт дослідження – суспільні відносини, що виникають у зв'язку з діяльністю прокуратури щодо запобігання злочинам.

Предмет дослідження – прокуратура як суб'єкт запобігання злочинам в Україні.

Методи дослідження. При проведенні дослідження для вирішення поставлених задач використовувались у комплексі загальнонаукові та спеціально правові методи. За допомогою *системно-структурного методу* проаналізовано сутність досліджуваних категорій, їх предметно-компонентний склад (підрозділи 1.1, 1.2, 2.1, 3.1); *історико-правовий метод* дав змогу розкрити генезис ключових етапів становлення та розвитку законодавства й практики запобігання злочинам (підрозділи 1.1, 1.3); *метод порівняльного аналізу* застосовано для виявлення особливостей запобігання злочинам органами прокуратури в Україні, європейських країнах і США, а також оцінки можливостей упровадження зарубіжного досвіду у вітчизняне

законодавство (підрозділи 1.3, 3.1, 3.2, 3.3); *метод контент-аналізу* дав змогу опрацювати матеріали кримінальних проваджень за окремими кількісними та якісними параметрами з подальшою інтерпретацією одержаних результатів (підрозділи 2.1, 2.2, 2.3); *метод моделювання* використано при формулюванні висновків до розділів і загальних оцінок, а також для надання пропозицій щодо удосконалення кримінального процесуального законодавства та практики його застосування (розділи 1–3); *логіко-нормативний метод* застосовано для аналізу законодавчих та відомчих (міжвідомчих) нормативно-правових актів з питань запобігання злочинам органами прокуратури (підрозділи 1.2, 2.1, 2.2, 2.3, 3.2); *соціологічні методи* (анкетування, інтерв'ювання, спостереження) використано з метою вивчення думок різних категорій респондентів з проблемних питань дисертаційної роботи та з'ясування соціальної результативності відповідних правових норм й організаційних заходів (розділи 2–3); *статистичний метод* дав змогу проаналізувати зібрані емпіричні дані, а також офіційну статистичну звітність (розділи 1–3).

Емпіричну базу дослідження становлять зведені результати вивчення 315 кримінальних справ (що перебували у провадженні слідчих органів внутрішніх справ протягом 2010–2012 рр.) та кримінальних проваджень (2012–2015 рр.); результати анкетування 270 слідчих органів прокуратури України (Генеральної прокуратури України; прокуратур Вінницької, Дніпропетровської, Житомирської, Львівської, Одеської, Харківської областей; прокуратури міста Києва) та 257 оперативних працівників підрозділів кримінальної поліції Національної поліції України; статистичні відомості щодо стану злочинності в Україні за період 2005–2015 рр. (зокрема, Державної служби статистики України, Державної судової адміністрації України, Генеральної прокуратури України, Міністерства внутрішніх справ України). При підготовці дисертації використано особистий досвід автора роботи в органах прокуратури.

Наукова новизна одержаних результатів полягає в тому, що

дисертація є одним з перших комплексних монографічних досліджень, присвячених питанням діяльності прокуратури як суб'єкта запобігання злочинам в Україні. Сформульовані положення і рекомендації надали можливість отримати систему теоретичних поглядів на стан і перспективи розвитку цього напряму та запропонувати конкретні шляхи їх реалізації в законотворчому процесі та практичній діяльності прокуратури України. У дисертації обґрунтовано низку нових концептуальних положень, висновків і рекомендацій, що мають важливе теоретичне та практичне значення, зокрема:

вперше:

– визначено кримінологічну діяльність прокуратури як спеціально організоване, систематичне спостереження за станом злочинності суспільства і соціальних груп населення, рівнем злочинних проявів, детермінантів, особи злочинця та заходами запобігання, з метою їх оцінки й підвищення ефективності соціально-правового контролю за злочинністю, прогнозуванням криміногенної ситуації;

– доведено необхідність закріплення на законодавчому рівні (шляхом внесення доповнень до ст. 2 Закону України «Про прокуратуру») функції прокуратури із запобігання злочинам та визнання її на практичному рівні окремим видом діяльності щодо боротьби зі злочинністю;

– обґрунтовано положення про те, що координаційну діяльність прокуратури має бути визнано в Законі не як завдання (ст. 25 Закону «Про прокуратуру»), а як її функцію (ст. 2 цього Закону);

– з огляду на виявлені негативні тенденції злочинності в Україні, розроблено прогноз динамічних змін криміногенної ситуації в найближчі роки (2016–2020 рр.) та запропоновано методику оцінки ефективності діяльності прокуратури як суб'єкта запобігання злочинам;

– обґрунтовано діяльність прокуратури України в механізмі реалізації кримінально-виконавчої політики щодо запобігання злочинам у ролі координуючих суб'єктів серед правоохоронних органів у сфері запобігання

злочинам;

– у зв’язку із створенням процесуального інституту суду присяжних та запровадженням кримінального провадження на підставі угод, визначено повноваження прокурора із запобігання кримінальним правопорушенням на стадії виконання судових рішень;

удосконалено:

– окремі елементи правового механізму запобіжної діяльності прокуратури у сфері боротьби зі злочинністю шляхом розроблення науково обґрунтованих змін і доповнень до чинного законодавства України, а саме статті 2, 91, глави 4 Кримінального процесуального кодексу України;

– положення про ефективність безпосередньої взаємодії між органами прокуратури України та компетентними органами іноземних держав з метою належного кримінологічного забезпечення міжнародного співробітництва, що сприяє вирішенню завдань запобігання злочинам міжнародного характеру;

– класифікацію оперативно-розшукових заходів, що здійснюють оперативні підрозділи та прокурор, у межах нагляду за додержанням законів під час проведення досудового розслідування у формі процесуального керівництва досудовим розслідуванням, де виділяються заходи: 1) оперативно-розшукової профілактики; 2) оперативно-розшукового попередження; 3) оперативно-розшукового припинення злочинів;

дістало подальший розвиток:

– науково обґрунтовані підходи щодо впровадження в національне законодавство позитивного зарубіжного досвіду з питань запобіжної діяльності прокуратури, з урахуванням особливостей правової системи України та її історичного досвіду в цьому, а також існуючих правових, фінансових, організаційних й інших можливостей держави й суспільних інтересів загалом;

– теоретико-прикладні засади визначення поняття координаційної діяльності та взаємодії правоохоронної системи, їх співвідношення між

собою, що важливо з огляду на вирішення прокурорських завдань щодо координації діяльності цих суб'єктів у сфері боротьби зі злочинністю.

Практичне значення одержаних результатів полягає в тому, що матеріали дослідження впроваджено як рекомендації у:

– *законотворчу діяльність* – розроблено та запропоновано проект Закону України «Про засади державної системи запобігання злочинам» (акт впровадження Комітету з питань законодавчого забезпечення правоохоронної діяльності Верховної Ради України від 18 березня 2016 р. № 04-18/12-591);

– *практичну діяльність* – розроблено та впроваджено у практичну діяльність правоохоронних органів методику з питань підготовки та винесення подання слідчим про вжиття заходів щодо усунення причин та умов, які сприяли вчиненню злочину в кримінальному провадженні (акт впровадження Головного слідчого управління МВС України від 17 березня 2016 р.);

– *навчальний процес* та *науково-дослідну діяльність* – для вдосконалення навчально-методичного забезпечення викладання дисциплін «Кримінологія», «Профілактика злочинів» і споріднених спецкурсів, а також при підготовці підручників, навчальних і методичних посібників (акт впровадження Національної академії внутрішніх справ від 27 квітня 2016 р.).

Особистий внесок здобувача. Дисертація виконана здобувачем особисто та є самостійним комплексним дослідженням. Викладені в роботі наукові положення, висновки й рекомендації, що виносяться на захист, отримані автором самостійно. У статтях і тезах конференцій, поданих у списку публікацій, що виконані в співавторстві, авторський доробок становить 50 %. У навчальному посібнику «Правові засади діяльності прокуратури України у сфері виконання покарань» особистий внесок автора становить 20 %. Наукові ідеї, що належать співавторам цих праць, у дисертації не використовувались.

Апробація результатів дисертації. Основні положення і висновки

дослідження оприлюднено на всеукраїнських і міжвузівських науково-практичних конференціях: «Правові реформи в Україні: реалії сьогодення» (м. Київ, 29 жовтня 2015 р.); «Сучасні проблеми та тенденції розвитку кримінально-виконавчого права в Україні» (м. Харків, 20 листопада 2015 р.); «Кримінально-виконавча політика України та Європейського Союзу: розвиток та інтеграція» (м. Київ, 27 листопада 2015 р.); «Людина, суспільство і держава в умовах реформ та інновацій» (м. Київ, 25 лютого 2016 р.); «Світовий досвід підготовки кадрів поліції та його впровадження в Україні» (м. Дніпропетровськ, 17 березня 2016 р.); суспільства в Україні» (м. Київ, 9 квітня 2016 р.); «Теоретичні та практичні питання стану дотримання прав уразливих категорій засуджених та звільнених» (м. Київ, 19 квітня 2016 р); «Європейська інтеграція України: сучасний стан та перспективи розвитку» (м. Київ, 22 квітня 2016 р.).

Публікації. Основні положення та висновки дослідження, що сформульовані в дисертації, відображено у 16 наукових публікаціях, серед яких сім статей – у виданнях, включених МОН України до переліку наукових фахових видань з юридичних наук, одна – у закордонному юридичному виданні (Республіка Польща), вісім статей – у збірниках тез наукових доповідей, оприлюднених на науково-практичних конференціях, а також у двох підрозділах навчального посібника (у співавторстві).

РОЗДІЛ 1
ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ ПРОКУРАТУРИ УКРАЇНИ ЯК СУБ'ЄКТА ЗАПОБІГАННЯ ЗЛОЧИНАМ

1.1. Стан наукового дослідження та концептуальне визначення прокуратури як суб'єкта запобігання злочинам в Україні

Злочинність, як відомо, є продуктом суспільства, їй запобігають всі елементи (ланки, інститути) соціальної системи [188, с. 47]. Саме тому здавна питання запобігання злочинам розглядаються в науці у контексті функціонування різних суб'єктів запобіжної діяльності [65, с. 196]. При цьому, як слушно зауважив з цього приводу А.П. Закалюк, суб'єктом діяльності щодо запобігання злочинності та злочинам можуть бути визнані орган, організація, окрема особа, які у цій діяльності виконують хоча б одну з таких функцій щодо запобігання: організація, координація, здійснення або безпосередня причетність до здійснення [85, с. 346]. Крім цього, як вірно зробив висновок В.К. Звірбуль, система запобігання злочинам має два необхідних аспекти опису: через суб'єктів запобіжної діяльності та через структуру і зміст загально соціальних і спеціально-кримінологічних заходів [92, с. 133].

Виходячи з цього, в кримінології суб'єкти запобігання злочинам поділені на декілька груп, в одну з яких входить і прокуратура України, як орган, стосовно якого запобігання злочинам віднесено до основних завдань і функцій [85, с. 346].

В основу такого поділу суб'єктів запобігання злочинам покладено функціональну ознаку, насамперед реальний вплив виконуваних ними функцій та відповідних їм видів діяльності на усунення (нейтралізацію) детермінантів злочинності та злочинних проявів [85, с. 346].

Як показало вивчення наукової літератури, при будь-яких підходах, які висловлювались у ній тими чи іншими дослідниками, органи прокуратури, навіть при тому, що у Законі України «Про прокуратуру» (у всіх його редакціях, розпочинаючи з 1991 р.) ні завдання, ні функції запобігання злочинам безпосередньо не виділялись і навіть не згадувались, без будь-яких сумнівів і застережень належить до суб'єктів запобігання злочинам [188, с. 48]. Як у зв'язку з цим зробив висновок І.І. Митрофанов, діяльність органів прокуратури по запобіганню злочинам у повній мірі відповідає вимогам, що пред'являються до суб'єктів запобіжної діяльності [188, с. 48]. Зокрема, до таких науковці відносять: а) відповідальність суб'єктів за досягнення завдань відповідної діяльності та її результатів [196, с. 12]; б) виявлення та усунення, ослаблення, нейтралізація причин і умов, що сприяють існуванню і поширенню злочинності в цілому, її окремих видів і конкретних злочинів; в) утримання від переходу на злочинний шлях і забезпечення реалізації осіб, схильних до вчинення злочинів (рецидиву) [134, с. 195].

Саме у такому змісті й розглядається запобіжна діяльність прокуратури у доктринальних джерелах. При цьому, як встановлено у ході даного дослідження, досі на дисертаційному рівні прокуратура як суб'єкт запобігання злочинам науковцями-кримінологами вивчалась дуже поверхнево. У той самий час, окремі аспекти реалізації прокуратурою завдань по запобіганню злочинам, що розглядались у межах дисертацій інших наукових спеціальностей (12.00.09 – кримінальний процес та криміналістика; судова експертиза; оперативно-розшукова діяльність [69, с. 366-417]; 12.00.10 – судоустрій; прокуратура та адвокатура [69, с. 418-427]; ін.), не тільки лише у загальних рисах розкрили зазначені питання, але й не дали у повній мірі відповіді на складні та неоднозначні проблеми, що склали зміст об'єкта, предмета та завдань даного дисертаційного дослідження. Більш того, такий підхід тільки звужував реальні можливості прокуратури у запобіганні злочинам та зводився, в основному, до реалізації її наглядової функції. А в умовах, коли у чинному КПК України на відміну від КПК

України 1960 року [256], відсутня правова норма, що зобов'язувала б у тому числі прокурора виявляти причини і умови, які сприяли вчиненню злочину, запобіжна діяльність останнього та в цілому, органів прокуратури зведена нанівець [249].

У зазначеній ситуації питання, що стосуються визначення місця і ролі прокуратури у системі суб'єктів запобігання злочинам, в науці набувають особливої актуальності та теоретико-прикладного характеру і значущості.

З огляду цього, на передній план, у першу чергу, виходять сучасні наукові розробки з означеної проблематики, які стали методологічним підґрунтям для вивчення проблем, що визначені в якості завдань цього дослідження. У цьому контексті досить своєчасною та такою, що надає певні орієнтири щодо видозміни запобіжної діяльності прокуратури, стала наукова розробка В.М. Юрчишина (2014 р.), а саме – навчальний посібник «Процесуальні функції прокурора в досудовій стадії кримінального провадження: призначення, система», у якому підрозділ 3.3. «Запобігання (попереджувальна) функція прокурора у досудовому розслідуванні» має безпосереднє відношення до розглядуваної у цій роботі проблематики [361].

Поряд з цим, варто зазначити, що і у даній науковій праці запобіжна діяльність прокуратури автором дещо звужена та не стосується тих стратегічних завдань, що вирішуються суб'єктами запобігання злочинам – перешкоджання дії детермінантів злочинності та її проявів, передусім причин і умов останніх через обмеження, нейтралізацію, а за можливістю – усунення їхньої дії [85, с. 324].

Аналогічний підхід застосував В.М. Юрчишин у своїй монографії «Місце і роль прокурора в досудовому розслідуванні та їх відображення в теорії, законодавстві і практиці» (2013 р.) [359].

У той самий час, звертає на увагу той факт, що у зазначених виданнях В. М. Юрчишин всебічно та повно дослідив ті моменти, що є дотичними до запобіжної діяльності та досить важливими при з'ясуванні правового механізму з цих питань, а саме: завдання координаційного характеру та

організаційного забезпечення діяльності органів досудового розслідування, які по своїй функціональній ознаці відносяться в науці до суб'єктів запобігання злочинам [85, с. 346], що було використано у даному дослідженні як методологічне підґрунтя при висвітленні відповідних питань з означеної проблематики.

Вивчення наукової літератури показало, що деякі аспекти запобіжної діяльності прокуратури знайшли своє відображення в кандидатській дисертації Є.В. Дудко «Прокуратура України як учасник кримінально-виконавчих правовідносин» (2015 р.) [76]. Зокрема, ці питання розкриті ним у підрозділі 1.3. «Функції прокуратури України як учасника кримінально-виконавчих правовідносин»; 2.3. «Зміст діяльності прокуратури як учасника виявлених порушень закону та інших нормативно-правових актів у сфері виконання покарань України»; 3.1. «Заходи, що спрямовані на підвищення рівня взаємодії прокуратури України з іншими державними органами, які здійснюють контроль у сфері виконання покарань» та ін. [76].

У цьому контексті можна погодитись з висновком В. Є. Дудко про те, що зміст прокурорського нагляду за своєю соціально-правовою природою зорієнтований не тільки на виявлення порушень закону та реагування відповідними формами й засобами щодо посадових осіб органів та установ виконання покарань, які їх допустили, але й не на блокування, усунення, нейтралізацію тощо детермінант вчинення проступків зазначеними суб'єктами правопорушень [76, с. 1].

Проте із усієї кількості наукових джерел, присвячених місцю і ролі прокуратури у системі запобігання злочинам, найбільш наближеною по змісту та предметом дослідження даної розробки є колективна монографія І. І. Митрофанова та В. В. Степченко «Прокуратура як суб'єкт запобігання злочинам» (2011 р.) [188], у якій були розкриті такі важливі питання, як: функції прокуратури (підрозділ 1.3.); прокуратура в системі суб'єктів протидії злочинності (підрозділ (2.1.); об'єкти та принципи превентивної діяльності органів прокуратури (підрозділ 2.2.); розділ 3 «Запобігання

злочинам органами прокуратури: практичний аспект»; основні форми співробітництва прокуратури з іншими правоохоронними органами у галузі запобігання злочинам (підрозділ 4.2.); та інші.

Крім цього, даними науковцями введено в науковий обіг термін «Прокурорська кримінологія» (за аналогією, як вони вважають, із прокурорським наглядом, прокурорським слідством тощо) [188, с. 215].

Важливими є також висновки І. І. Митрофанова та В. В. Степченко про те, що:

а) прокуратура, як правоохоронний орган держави з універсальною компетенцією та функцією координації взаємних зусиль правоохоронних органів по запобіганню злочинам, здійснює свою діяльність з протидії злочинності на спеціально-кримінологічному рівні [188, с. 216];

б) прокуратурі, як суб'єкту протидії злочинності, притаманні такі характерні для правоохоронних органів, що виступають у цій якості, ознаки, як: виокремленість завдань попереджувальної діяльності – похідних від основної компетенції у сфері забезпечення законності і правопорядку; здійснення діяльності із запобігання злочинам у процесуальних і непроцесуальних формах; наявність у працівників, що здійснюють попереджувальну діяльність, повноважень представників влади; тенденція до спеціалізації попереджувальної діяльності в поєднанні з вимогою участі в ній усіх служб і підрозділів, виходячи з їхньої компетенції; наявність механізму міжвідомчої координації попереджувальної діяльності та інші [188, с. 216].

Поряд з цим і в цій науковій розробці не в повній мірі з'ясованими та теоретико обґрунтованими залишились ті питання, що віднесені до задач даного дослідження, а саме: не визначена роль і місце прокуратури серед суб'єктів загальносоціального, спеціально-кримінологічного та індивідуального запобігання злочинам, що важливо з огляду реалізації системного підходу при вивченні змісту усіх напрямів запобігання злочинам.

Як з цього приводу влучно зауважив А. П. Закалюк, діяльність прокуратури у визначених її формах, крім інших функцій, має й запобіжний

характер щодо злочинів та інших правопорушень. За тих самих підстав, очевидно, не має сенсу обмежувати належність до суб'єктів запобіжної діяльності підприємств, установ і організацій, точніше їхньої адміністрації, звертанням до них правоохоронних органів або власною компетенцією, передбаченою в установчих документах чи нормативних актах [85, с. 347]; не досить чітко розкрито зміст, відмінності та особливості координуючої діяльності та взаємодії прокуратури з іншими правоохоронними органами у сфері боротьби із злочинністю.

Як у зв'язку з цим зробив висновок Г. О. Душейко, між «координацією» та «взаємодією» немає знака рівності, тому що координація – це функція одного із суб'єктів системи, а взаємодія – принцип діяльності, засіб контактів із суб'єктами інших систем [77, с. 139], що досить важливо з огляду визначення змісту діяльності прокуратури у зазначених напрямках; не виведені критерії оцінки ефективності запобіжної діяльності прокуратури як суб'єкта запобігання і протидії злочинності щодо виконання її завдань і функцій в сучасний період (зокрема, у зв'язку з прийняттям нової редакції Закону України «Про прокуратуру» [248]).

У науці загальновизнаним є підхід, згідно якого поняття «ефективність» поширюється на керовані та самокеровані системи та підсистеми. У ньому знаходить своє відображення здатність системи добре пристосовуватись до умов оточення й розвитку, ставити перед собою посильні, обґрунтовані цілі та досягати їх [24, с. 165], що в повній мірі відноситься й до діяльності прокуратури, пов'язаної із запобіганням злочинам, а тому так важливо вивести критерії оцінки ефективності її запобіжної складової.

Як у зв'язку з цим зауважила В. С. Бабкова, ефективне здійснення наглядової діяльності вимагає її належної організації, під якою слід розуміти комплекс заходів по упорядкуванню, оптимізації і розподілу функціональних обов'язків відповідних прокурорських працівників на цій ділянці прокурорського нагляду, регулярний аналіз результатів наглядової діяльності

і вжиття за висновками цих аналізів відповідних заходів, контроль за виконанням вказівок прокурора тощо [24, с. 136].

Зазначений висновок у повній мірі відноситься й до реалізації прокуратурою завдань по запобіганню злочинам, позаяк організаційно-методичні засади її діяльності, є загальними для всіх прокурорів.

Отже, а наявності складні теоретико-прикладні проблеми, що мають бути вирішеними у тому числі й на дисертаційному рівні.

Про необхідність більш глибокої наукової розвідки питань запобіжної діяльності прокуратури свідчать й інші доктринальні джерела. Так, в останніх виданнях по курсу «Кримінологія» цей аспект викладено лише фрагментально та поверхово. Зокрема, в підручнику «Кримінологія», опублікованому в 2014 р. за редакцією В. В. Голіни та Б. М. Головіна, зазначено, що основними напрямами діяльності прокуратури у цьому контексті є:

1) кримінологічний аналіз злочинності та участь прокурора на цій підставі в результаті заходів щодо запобігання злочинності;

2) участь у комплексному плануванні та розробці заходів щодо запобігання злочинності, сприяння при складанні планів щодо запобігання злочинності й іншими негативними явищами і процесами, 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 запобіганням злочинності;

5) організація роботи з кримінологічної поінформавоності населення про злочинність та правової пропаганди і участь прокурора у зазначених заходах;

6) координація запобіжної діяльності правоохоронних органів, що дозволять надавати їй небезпечну цілеспрямованість і результативність, уміло поєднувати їх можливості і ресурси [152, с.153].

Проте, якими формами, методами чи засобами має реалізовувати прокуратура зазначені завдання у сфері запобігання злочинам, автори

підручника відповіді не дали, що виступило додатковим аргументом при виборі об’єкта і предмета даного дослідження, а також при визначенні його мети та завдань.

Аналогічний підхід що застосовано й авторським колективом підручника «Профілактика злочинів» (за загальною редакцією доктора юридичних наук, професора О. М. Джужи), що з’явився у науковому світі у 2011 р., де це питання розкрито у підрозділі 3.3. «Правоохоронні органи як суб’єкти профілактичної діяльності» [286]. З цього приводу зазначено, що можна виділити такі напрями профілактичної діяльності:

а) у межах наглядової функції прокуратури здійснювати нагляд за дотриманням законності, реалізації програм, планів та постанов, спрямованих на профілактику злочинності;

б) координувати діяльність правоохоронних органів у галузі профілактичної діяльності що дозволяє надати даному процесу системність, логіку послідовності і тим самим значно підвищити ефективність такої діяльності;

в) постійно проводити кримінологічний аналіз ситуації та теорії обслуговування, що дає окремих її видів та конкретних злочинів, а також встановити закономірності розвитку ситуації і на їх підставі зробити обґрунтований прогноз розвитку кримінологічної ситуації;

г) на підставі складеного розвитку та виявлених причин і умов злочинності здійснювати комплексне планування профілактичної діяльності;

ґ) організувати висвітлення в засобах масової інформації реальної криміногенної ситуації та механізму злочинної поведінки найбільш поширених злочинів з метою віктимологічної профілактики. Інформувати населення про діяльність правоохоронних органів з метою налагодження партнерських стосунків;

д) вживати заходів щодо стимулювання участі населення у профілактичній діяльності;

е) всіляко, в межах визначеної компетенції, сприяти правовому вихованню населення [286, с. 81].

Проте, знову ж таки, як і в попередньому виданні, у цьому підручнику зміст діяльності прокуратури у зазначених напрямах не описані.

По такому самому шляху, як показало вивчення наукової літератури, пішли й зарубіжні фахівці. Основний лейтмотив участі усіх суб'єктів у запобіжній діяльності досить образно висловив у свій час німецький учений Г. Й. Шнайдер, а саме: кримінологи – це ті люди хто «задумує» та розвиває теоретичні конструкції для створення проектів кримінально-правових ознак злочинів, які в подальшому використовуються політиками, коли ці теорії отримують підтримку з боку суспільної думки [349, с. 376].

Звичайно, що це є досить вузький та формальний підхід до місця і ролі суб'єктів запобіжної діяльності, включаючи прокуратуру, до вирішення складних завдань по запобіганню та протидії злочинам. Додатковим доказом з цього приводу виступає як назва, так і зміст одного із розділів його підручника по «Кримінології» – «Формальна реакція на злочинність» [349, с. 376-433], у якому Г. Й. Шнайдер зробив висновок про те, що якщо суспільство дозволяє собі розкіш карати людей шляхом помсти або нанесення для них шкоди, то спеціалісти – професіонали зобов'язали вказати суспільству, з якими економічними, соціальними й психологічними збитками це втручання буде пов'язано [349, с. 418].

І не більше: так цим автором уявляється діяльністю по запобіганню злочинам, що є неприйнятим з огляду тих напрацювань, які є з означеної проблематики у вітчизняних кримінологів.

Російський дослідник професор А. І. Долгова, визначаючи місце і роль прокуратури серед суб'єктів – кримінологічного запобігання злочинам (до суб'єктів загально соціального та індивідуального запобігання вона цей орган не відносить), зробила такий висновок: на прокуратуру покладається координація діяльності правоохоронних органів по боротьбі зі злочинністю, включаючи її попередження [137, с. 360].

Разом з тим, правовий та організаційно-управлінський аспект зазначеної діяльності прокуратури ця дослідниця також не запропонувала.

Нічого з цього приводу не враховано й в інших російських кримінологічних виданнях [136].

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 з боку засуджених, так і з боку правоохоронців, що також є аргументом при виборі теми, об'єкта і предмета даного дисертаційного дослідження.

Поряд з цим, варто зазначити, що досить ґрунтовно до вирішення означеної проблематики підійшли казахські науковці, які, зокрема, у підручнику «Кримінологія» (2008 р.) виділили цьому питанню окремий підрозділ 4 (глава X «Попередження злочинності») «Роль органів прокуратури у попередженні злочинності» [138, с. 173-179], що було використано у цій роботі при формуванні науково обґрунтованих шляхів удосконалення запобіжної діяльності прокуратури в Україні.

Цікавий та, одночасно, потужний навчально-методичний та науковий матеріал зібрали у цьому напрямі й науковці іншихспеціалізацій та спеціальностей.

Як свідчать результати аналізу наукової літератури, досить предметно питання діяльності прокуратури України досліджують представники спеціальності 12.00.10 – судоустрій; прокуратура та адвокатура [69]. При цьому найбільш наближеними до теми цієї 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 і сферузапобігання злочинам, хоча дещо фрагментарно та неповною мірою [128].

У загальних рисах деякі питання цього дослідження висвітлено 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 створення відповідних правових механізмів і гарантій реалізації завдань по запобіганню злочинам [197].

Значне методологічне підґрунтя для проведення даного дослідження створено й у інших дисертаціях на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.10 – судоустрій; прокуратура та адвокатура. Зокрема, організаційно-правові проблеми контролю в прокурорській діяльності розкрито в дисертаційній роботі В. С. Бабкової (1998 р.) [18]. Аналогічні питання, але у виконавчому провадженні розглянув у своїй дисертації М. М. Говоруха (2008 р.) [53].

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, що використано в ході даного дослідження для вирішення прокуратурою завдань по запобігання злочинам [59].

Враховуючи, що в ході відбування покарання засуджені вчиняють нові злочини [251, с. 6–7] та те, що персонал органів та установ виконання покарань України також нерідко вчиняє злочини, зокрема у сфері правосуддя (перевищення службових повноважень, хабарництво, нанесення тілесних ушкоджень для засуджених тощо) [150, с. 217–236], важливе значення для розробки науково обґрунтованих пропозицій щодо даного дослідження має дисертація Л. С. Жиліної «Прокурорський нагляд за додержанням законів при провадженні слідчих дій» (1999 р.) [81].

Для вирішення завдань цієї наукової розробки теоретико-прикладний інтерес становить також дисертаційна робота І. М. Козьякова

«Співвідношення прокурорського нагляду і відомчого контролю за законністю оперативно-розшукової діяльності» (2001 р.) [117].

Виходячи з того, що перед органами та установами виконання покарань, крім основних законодавчо визначених завдань (ст. 1 КВК України), стоїть завдання щодо забезпечення відшкодування засудженими завданої в ході їх попередньої злочинної діяльності моральної та матеріальної шкоди для потерпілих від злочинів осіб (згідно з офіційними даними, щорічно таке відшкодування становить менше ніж 40% від визначених судом сум [10]), відповідне практичне значення має дисертаційна робота В. В. Кривобока (1997 р.) [131].

Проблеми організації роботи прокуратури України з нагляду за додержанням законів, що здійснюють оперативно-розшукову діяльність та досудове слідство, дослідив у своїй дисертації В. В. Кулаков (1999 р.), що було використано у цій роботі при виробленні правових механізмів запобіжної діяльності прокуратури [155].

Дотичними до змісту завдань даного дослідження є результати дисертаційної роботи М. П. Курило «Прокурорський нагляд за додержанням прав та законних інтересів засуджених до позбавлення волі» (1998 р.) [156], які були використані у ході даного дослідження при формулюванні загальних висновків.

У контексті виявлення ефективності реалізації прокуратурою на практиці завдань по запобіганню злочинам, відповідне теоретико-пізнавальне й прикладне значення має дисертація В. І. Малюги «Принципи організації та діяльності прокуратури України» (2002 р.) [178].

Таке саме значення має 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.) [304].

Для вирішення проблем правового характеру, що пов’язані із запобіганням рецидиву, [280, 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.) [306].

Враховуючи численні проблеми, пов'язані з належним розглядом та справедливим вирішенням звернень громадян та запобіганням злочинам у цьому контексті [274, с. 11–12], певне теоретико-прикладне значення має дисертаційна робота Є. О. Шевченко «Прокурорський нагляд за додержанням законодавства про звернення громадян» (2008 р.) [344].

Вивчення змісту дисертаційних робіт на здобуття наукового ступеня доктора і кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.10 – судоустрій; прокуратура та адвокатура дає підстави стверджувати, що й інші наукові розробки 90-х рр. XX ст. [159] та початку XXI ст. [100] безпосередньо стосуються проблем, що визначили предмет даного дослідження.

Крім цього, під час виконання цієї дисертації використано наукові праці С. В. Домбровського (наприклад, «Загальний нагляд. Яким він є?» [72, с. 3–6]); В. К. Звірбуля («Діяльність прокуратури із запобігання злочинності. Наукові засади» [93]); В. В. Клочкова («Повноваження прокурора з нагляду за виконанням законів у сфері прав і свобод людини» [110, с. 44–48]); М. Й. Курочки («Прокурорський нагляд в Україні» [157]); С. Л. Лисенко («Місце прокуратури в системі поділу державної влади і його вплив на забезпечення прав людини і громадянина в Україні» [162, с. 37–42]); О. М. Литвака («Державний контроль за злочинністю (кримінологічний аспект)» [165]); О. М. Литвинова («Адміністративно-територіальна координація діяльності суб'єктів профілактики злочинів в Україні на місцевому рівні») [172]; С. С. Мірошніченка («Головні напрямки діяльності органів прокуратури України з попередженням організованої злочинності») [201]; О. Р. Михайленка («Прокуратура України») [201]; В. Ф. Оболонцева («Актуальні проблеми латентної злочинності») [220]; Ю. Є. Полянського («Проект Конституції України про прокурорський нагляд») [239]; М. О. Потебенька («Парламентаризм і прокуратура: деякі аспекти

проблеми») [242]; В. Т. Нора («Прокурорський нагляд в Україні») [283]; І. Є. Марочкіна та П. М. Каркача («Прокурорський нагляд в Україні») [284]; С. В. Степченка («Формування правосвідомості населення України при здійсненні органами прокуратури функції нагляду за додержанням та виконанням законів») [311, с. 86–89]; В. Т. Маляренка («Суд, правоохоронні та правозахисні органи України») [316]; Є. В. Фесенка («Проблеми визначення функцій прокуратури») [333, с. 12–16]; Ю. С. Шемшученка («Прокуратура України: шляхи реформування в аспекті входження у європейський правовий простір») [345, с. 5–11]; П. В. Шумського («Прокуратура України») [160]; М. К. Якимчука («До питання про місце і роль прокуратури в системі державних органів України») [353, с. 232–237] та ін.

Певні методологічні засади, на яких ґрунтується це дослідження, визначено й в інших наукових та навчально-методичних виданнях. Зокрема, досить цікавою в цьому контексті є позиція В. С. Гаращука щодо змісту доктрини контролю та нагляду у сфері організаційно-управлінських відносин, яку він виклав у томі 2 «Правової доктрини України», а саме: чітко сформував відмінні ознаки таких понять, як «контроль» та «нагляд» [364, с. 284–285].

У 2013 р. за результатами захищеної дисертації Р. В. Лемак опублікував монографію «Прокурорський нагляд за додержанням законів в установах виконання покарань», у якій зробив спробу дати відповідь на ряд проблемних теоретико-прикладних питань, що мають, зокрема, стосунок до змісту цього дослідження [50]. У зв’язку з прийняттям нової редакції Закону України «Про прокуратуру» [248], в якому визначено дещо інший зміст функції нагляду, яку має здійснювати цей державний орган, а саме: як зазначено в п. 1 Перехідних положень цього нормативно-правового акта, прокуратура виконує функцію нагляду за додержанням прав і свобод людини і громадянина, додержанням законів з цих питань органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими

особами виключно у формі представництва інтересів громадянина або держави в суді, дослідження, яке провів Р. В. Лемак, потребує суттєвого доповнення та змістовної видозміни, у тому числі з урахуванням предмета цієї наукової розробки [160].

Аналогічні прогалини із зазначеної тематики дослідження наявні й у колективній монографії О. Г. Колба, М. І. Копетюка «Прокурорський нагляд за додержанням кримінально-виконавчого законодавства» (2009 р.) [118].

Якщо узагальнити результати проведених в Україні та за кордоном наукових досліджень з означеної тематики, то можна виділити наступні їх напрями, що є дотичними до змісту предмета і завдань даної дисертації та використані у ній як методологічне підґрунтя при формулюванні положень, що склали новизну отриманих результатів, а також були визначальними при обґрунтуванні висновків по їх суті, а саме:

Сучасний стан і тенденції розвитку кримінологічної ситуації у світі, включаючи Україну, об’єктивно свідчить про те, що ті традиційні підходи, що склались десятиліттями щодо формування державної політики у сфері боротьби із злочинністю , розумінню завдань і цілей діяльності у даній галузі суспільних відносин а також методів і засобів їх досягнення не можуть забезпечити безпечну життєдіяльність суспільства. Сьогодні офіційна державна позиція з цього питання, в основному, ґрунтується на необхідності скорочення числа злочинів, які стають, по суті, єдиним об’єктом діяльності для правоохоронних органів включаючи органи прокуратури. При такому підході особи, що потенційно можуть стати потерпілими від злочинів, нерідко залишаються без будь-якої адекватності соціально-правового захисту та компенсації за незабезпеченість його державною і за нанесеність злочином збитки.

Звідси, розроблювана у даний час науковцями теорія кримінологічної безпеки, як вірно к зв’язку з цим зробив висновок російський учений О.О. Лапін, покликана створити науково обґрунтовану базу усунення існуючих розбалансованих цілей, які склались у правоохоронній діяльності із

законними інтересами населення, що претендує на більш високий рівень свого захисту від злочинних посягань [159, с. 6].

Виходячи з цього, необхідність розробки питань, пов'язаних з визначенням ролі та місця прокуратури в державному механізмі запобігання і протидії злочинам в Україні, визначається серйозністю сучасних, у тому числі світового масштабу, процесів, що, в одному випадку, несуть потенційну,а, в іншому, – реальну загрозу громадському спокою.

Враховуюче зазначене, предмет даного дисертаційного дослідження та його завдання мають співвідноситись із необхідністю розробки в Україні у даний час державної доктрини соціальної безпеки та, зокрема, загальної кримінологічної безпеки [2, с. 104].

На Заході загальновизнаним є висновок, відповідно до якого учені виходять із класичної кримінології, що ґрунтується на більш-менш романтичному баченні злочину і злочинця. Останній при цьому зіштовхується із злочинними проявами, що здатні створити ситуацію, у якій виникає питання про збереження демократії [80, с. 18]. При цьому кримінологія переходить від соціології злочинця до соціальної держави і суспільства, маючи при цьому єдину мету – показати яким чином «система», не бажаючи цього, створюю злочинність і злочинця [80, с. 20].

Зазначений підхід важливим є з огляду вирішення тих проблем, що створив нині діючий КПК України, відмінивши закріплений у попередньому КПК 1961 року обов'язок для органів досудового розслідування, прокуратури та суду виявляти причини та умови, що сприяли вчиненню злочину.

Саме тому, як доводять у своїх роботах французькі учені Жан-Франсуа Гейро та Франсуа Тюаль, злочинність XXI століття слід розглядати як синтез кримінології, геополітики, геоекономіки та стратегії [80, с. 263].

У підручниках, навчальних посібниках та інших видань, мета кримінології, які опубліковані у зарубіжних виданнях та стосується предмета кримінології, як от у: «Кримінології» під редакцією американського вченого Дж. Ф. Шелі (2003 р.) [132]; «Кримінології» під редакцією німецького

дослідника Г.Й. Шнайдера [20] та інших виданнях, утому числі вітчизняних, що присвячені питанням порівняльної кримінології [218, с. 342-353], чіткого виділення суб'єктів запобігання злочинам, як це, зокрема, здійснено в аналітичних науково-навчальних джерелах України [85, с. 346-358], не здійснено, що, з одного боку, знижує репрезентативність теоретичних розробок та рівень їх взаємозв'язку з практикою, а з іншого боку, підтверджує переваги концептуальності доктринальних положень, розроблених вітчизняними науковцями у сфері боротьби із злочинністю, що важливо та було враховано у зазначеній дисертації при розробці завдань, пов'язаних із здійсненням зарубіжного порівняльного аналізу та досвіду щодо реалізації наглядової функції прокуратури ц протидії злочинності. Зокрема, як у зв'язку з цим зауважив Г.Й. Шнайдер, на Заході кримінологічними дослідженнями та вивченням цієї науки займаються представники самих різних наук – судові медик, психіатри, психологи, соціологи та юристи. Це добре і правильно, позаяк в інтересах соціального контролю за відхиляючою від норми поведінкою, підлітковою та дорослою злочинністю не можна відмовлятись від співробітництва представників різних галузей науки [349, с. 97]. При цьому він переконаний, що для того, щоб не виникало розколів і розривів, має на чолі такого співробітництва стояти спеціаліст-кримінолог, який буде зводити все до єдиного знаменника та в повній мірі координувати роботу учасників усіх представників наукових дисциплін [349, с. 97].

Як показали результати даного дисертаційного дослідження, кримінологічні розвідки організуються за кордоном або як незалежні університетські, або як частково підпорядковані інтересам влади. Зокрема, у США такі дослідження відносяться до завдань університетів, а в Англії, Японії, Фінляндії, Росії та Польщі – владних структур або до науково-дослідних інститутів, які стоять близько до них. При цьому університетські роботи піддаються як відірвані від практики, а дослідження у межах владних

структур рахуються досить залежними від думки влади та спрямовані її оправдання. Крім цього, у світі є й змішані моделі, як от: у ФРН [349, с. 99].

Таким чином, порівняльне правознавство дає можливість (і це у повній мірі застосовано у даній дисертації) кращого пізнання національного права, оскільки, як вірно зробив висновок М.І. Хавронюк, очевидно, що специфічні особливості національної правової системи краще «висвітлюються» при порівнянні з іншими системами, дають можливість «вчитися на чужих помилках» [338, с. 8-9].

Вивчення зарубіжного досвіду показало, що у системі суб'єктів запобігання злочинам прокуратура займає одне з провідних місць [132, с. 507-509], хоча ця система є дещо умовною, а зміст діяльності прокуратури – досить заплутаною та дещо віртуальною [334, с. 35-56]. Як приклад, можна назвати результати спеціальних наукових досліджень, присвячених особливостям протидії корупції в органах виконавчої влади США, а саме: а) основою організації та функціонування правоохоронних і контрольних органів, які протидіють корупції, є федеральні закони або закони штатів (а не, інструкції, положення, накази та інші підзаконні нормативно-правові акти, які є пріоритетними у регулюванні питань запобіжної діяльності в Україні); б) зазначені органи підзвітні та підконтрольні як вищій посадовій особі держави або штату, так і відповідній законодавчій гілці влади (чого досі немає в Україні серед суб'єктів запобігання злочинам); в) діяльність правоохоронних і підконтрольних структур, у першу чергу, спрямована на виявлення та усунення умов, що сприяють корупції (чого в Україні, з часу прийняття КПК 2012 року не зобов'язаний робити жоден із суб'єктів спеціально-кримінологічного запобігання злочинам); г) Генеральний Атторней США як безпосередньо, так і опосередковано контролює та керує правоохоронними і контрольними органами на федеральному рівні і на рівні штатів, що дозволяє говорити про єдине керівництво протидії злочинності у межах всієї держави (чого в Україні не створено ні на рівні центральних органів державної влади, ні на рівні регіонів (областей , регіонів, міст тощо).

ФБР входить у департамент юстиції США у якості структурного підрозділу, що виступає з однією з важливих обставин, яка усуває відомчу роз'єднаність правоохоронних органів, що ведуть боротьбу із злочинністю (а, це важливо з огляду вирішення питань координаційної діяльності прокуратури сфері боротьби із злочинністю); д) для вирішення поточних питань по протидії корупції по всій території держави створені спільні групи представників правоохоронних і контрольних органів у федеральних округах, що підвищує оперативність, взаємодію, ефективність та усуває міжвідомчі проблеми, і тим самим має місце система протидії корупції (а, це «Ахіллесова п'ята» сьогоднішнього стану взаємодії правоохоронних органів в Україні); е) правоохоронні та контрольні відомства подають рекомендації керівникам агентств по усуненню умов вчинення подібних порушень, що є достатньо важливою формою протидії, яка, у свою чергу, має на меті впливати на стадію формування умов корупції (саме такі функції покладались на органи досудового розслідування, прокуратури та суду ст. ст. 22-22-2 КПК України 1961 р.); є) законодавством керівників федеральних агентств покладено обов'язок по повідомленню атторніями федеральних органів про факти правопорушень з боку службовців, що дозволяє розглядати даний обов'язок як важливий елемент оперативного отримання інформації про ознаки корупційних проявів, які у значній мірі впливають на ефективність виявлення та запобігання корупції (в Україні це одна із ключових проблем, а саме: як підвищити ефективність діяльності усіх без винятку правоохоронних органів, включаючи прокуратуру) [334, с. 55-56].

При такому підході в основі діяльності прокуратури як суб'єкта запобігання злочинам, як, власне, і всіх інших суб'єктів запобіжної діяльності в Україні, має стати безпека людини як передумова реалізації прав і свобод людини і громадянина та гарантія виконання обов'язків [343, с. 72-95].

Виходячи із усталених в науці висновків про стадії розвитку позитивного права (зокрема, С.С. Алексеєв вирізняє чотири стадії розвитку

позитивного права) а) право сильного; б) право влади; в) право держави; г) право громадського суспільства [5, с. 296-297], а також із результатів сучасних теоретичних розробок, у яких говориться про нову стадію – стадію загального міждержавного права [337, с. 5], слід визнати, що без вивчення історії виникнення, розвитку та функціонування органів прокуратури як за кордоном, так і в Україні, неможливо чітко та об'єктивно визначити її місце та роль у системі суб'єктів запобігання злочинам. Як у зв'язку з цим влучно зауважив М.І. Хавронюк, без розуміння минулого не може бути розуміння майбутнього. При цьому будь-яку правову проблему неможливо розв'язати, не дослідивши належним чином її генезис [337, с. 3].

Лише не далекий екскурс в історію діяльності прокуратури, зокрема у XX століття, дає право констатувати, що їй відводилось одне із ключових місць у системі суб'єктів запобігання злочинам [135, с. 241-242].

І це не випадково, бо як вірно зробили з цього приводу висновок міжнародні експерти, кримінальні сили, що прив'язані до певної території, вимальовують нову форму тиранії, яка в змозі заразити раком всю планету та підірвати демократію, що проіснувала на протязі 200 років [80, с. 263].

Отже, сучасний період розвитку позитивного права, що детермінується необхідністю гармонізації національних правових систем та обумовлений загрозливими тенденціями та розвитку міждержавної організованої та транснаціональної злочинності, вимагає по-новому підійти до оцінки діяльності як правоохоронної системи будь-якої держави, так і в цілому конкретно взятого суб'єкта боротьби із злочинністю, що й було використано у цій дисертації при реалізації усіх без винятку завдань даного дослідження.

Таким чином, виходячи з проведеного вище аналізу наукової літератури, можна зробити висновок, що вчені досить фрагментально та поверхово досліджували прокуратуру України як суб'єкта запобігання злочинам, хоча це питання має не тільки теоретико-прикладний характер, а й практичне значення, оскільки від його вирішення на доктринальному рівні

залежить ефективність не тільки діяльності даного державного органа, але й усіх суб'єктів запобіжної діяльності в Україні.

Зокрема, встановлено, що питання прокурорського нагляду досліджували більшою мірою в межах наукової спеціальності 12.00.10 – судоустрій; прокуратура та адвокатура і лише епізодично – у межах здійснення прокурорських перевірок, не розглядаючи при цьому зазначеної тематики в межах іншої наукової спеціальності, а саме: 12.00.08 – кримінальне право та кримінологія; кримінально-виконавче право, що важливо для вирішення завдань по запобіганню злочинам в Україні.

Іншим чинником, що зумовив вибір теми цієї дисертації, стало прийняття нової редакції Закону України «Про прокуратуру» [248], реалізація якого на практиці потребує наукового супроводу та доктринального тлумачення його положень, зокрема тих, що стосуються змісту запобіжної діяльності прокуратури з урахуванням тих теоретико-прикладних засад, що були створені до цього в науці та на практиці і склали методологічну основу даного дослідження.

1.2. Соціально-правовий статус прокуратури як правоохоронного органу в системі державних органів, які здійснюють боротьбу зі злочинністю

Проголошення у ст. 3 Конституції України [119] того, що людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю, а утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави, вимагає від останньої утворення відповідної системи органів (суб'єктів), які у правових актах та науковій літературі отримали назву правоохоронних [119]. До них належать і органи прокуратури, які посідають важливе місце в системі органів

державної влади, унаслідок чого їх функції та повноваження суттєво відрізняються від інших.

При всій складності криміногенної ситуації на початку тисячоліття правоохоронним органам України вдалося стабілізувати ситуацію в боротьбі зі злочинністю та розпочати реформування своїх структур. Проте на цьому тлі відбувається відставання державно-правового контролю над злочинністю, а небезпечний її рівень вимагає активного курсу на запобігання злочинам. Водночас у державі поки що не сформовано ефективної системи запобігання злочинам, недосконалою є її законодавча основа, а засоби, що застосовуються, не завжди є ефективними. А тому все це вимагає створення надійного науково-практичного підґрунтя, вдосконалення форм, методів та заходів запобіжної діяльності.

Водночас діяльність правоохоронних органів, а насамперед, прокуратури, у сучасних умовах вимагає принципово нового підходу щодо своїх основних функцій, при цьому концептуальним є рівень реалізації головного призначення – забезпечення надійної охорони законних прав та інтересів людини, суспільства і держави. Крім цього серед суб'єктів запобігання та протидії злочинності особливої уваги потребує визначення місця органів прокуратури, їх служб і підрозділів, які безпосередньо ведуть боротьбу зі злочинністю, а також удосконалення правових та організаційних основ запобіжної діяльності. Як з цього приводу зауважив Г.В. Форос, запобігання злочинам та протидія злочинності в сучасних умовах – це найбільш реальний внесок правоохоронних органів у сприяння політичній реформі та економічним і соціальним перетворенням у країні [335].

Конституція України дає підстави стверджувати, що всі органи державної влади та управління, включаючи прокуратуру сприяють діяльності щодо запобігання та протидії злочинам, оскільки охорона внутрішньої державної безпеки, зміцнення правопорядку є однією з основних функцій держави. При цьому боротьбу зі злочинністю та іншими правопорушеннями різноманітними заходами здійснюють законодавча, виконавча і судова гілки

влади [119].

Саме тому значення діяльності щодо запобігання злочинам у сучасному українському суспільстві необхідно розглядати через функцію держави, що демонструє рівень захисту громадян, а не рух слідами вчинених злочинів. Як у зв'язку з цим зробив висновок В.Б. Авер'янов, принципово новий погляд на суспільну цінність запобігання злочинності полягає в тому, що воно розглядається як засіб забезпечення прав і свобод людини у сфері функціонування виконавчої влади держави [1, с. 5-8].

Як засвідчує практика, суб'єктом правоохоронної діяльності виступає держава через свої представницькі, виконавчі, судові органи і прокуратуру, а також громадські організації та об'єднання. Виходячи з цього суб'єктом діяльності щодо протидії злочинності та запобігання злочинам можуть бути визнані орган, організація, окрема особа, які у цій діяльності виконують хоча б одну з таких функцій щодо заходів запобігання: організація, координація, здійснення або безпосередня причетність до здійснення. Інші, зокрема забезпечуючи, заходи (навчання, видання літератури, підготовка рекомендацій, фінансування тощо) не дають функціональних підстав поширювати на їхніх виконавців термін «суб'єкт» запобігання злочинності та злочинним проявам.

У загальному вигляді до системи суб'єктів запобігання та протидії злочинності належать органи і служби, які:

- визначають політику запобігання та протидії злочинності, основні напрями, завдання, форми і методи;
- здійснюють інформаційно-аналітичне забезпечення запобігання та протидії злочинності проти правосуддя;
- виявляють криміногенні фактори, що їх обумовлюють;
- безпосередньо реалізують заходи з реагування на окремі злочини [21, с. 100; 154, с. 283-284;66].

На думку Н. В. Щедріна, і можна з цим погодитись, суб'єктами запобігання злочинам є державні органи, службові особи, недержавні

організації і громадяни, які здійснюють відповідний вплив на визначений об’єкт з метою недопущення вчинення злочинів та їх слід поділяти на суб’єктів, що здійснюють запобігання непримусовими методами, та тих, що реалізують таке запобігання з використанням методів примусу [354].

О.М.Бандурка і Л.М.Давиденко поділяють суб’єкти запобігання злочинам на такі групи:

1) суб’єкти, які визначають основні напрямки, завдання, форми та методи запобігання та протидії злочинності в країні;

2) суб’єкти, які здійснюють інформаційно-аналітичне забезпечення запобігання та протидії злочинності;

3) суб’єкти, які виявляють криміногенні фактори і сигналізують про них;

4) суб’єкти, які безпосередньо реалізують заходи щодо реагування на окремі злочини, а також заходи щодо послаблення або нейтралізації криміногенних факторів, зокрема щодо корекції особистісних деформацій та усуненню обставин, що їх сформували [22].

На думку В.В. Голіни, за видом запобігання злочинам можна виділити такі групи суб’єктів:

1) суб’єкти, які визначають основні напрями, завдання, форми запобіжної діяльності (політику боротьби з організованою злочинністю, її окремими частинами і видами), здійснюють планування, спрямовують та контролюють її, забезпечують правове регулювання;

2) суб’єкти, що здійснюють безпосереднє управління та координацію окремих напрямів, видів та учасників спеціально-кримінологічного запобігання злочинам;

3) суб’єкти, що виявляють і пізнають криміногенні фактори та інформують про них інших суб’єктів запобігання злочинам («забезпечуючи» суб’єкти);

4) суб’єкти, що виконують запобіжні заходи по випередженню, обмеженню, усуненню криміногенних об’єктів, захисту соціальних благ та

особи; здійснюють запобігання та припинення злочинів.

Суб'єкти протидії злочинності та запобігання злочинам можуть бути поділені також на такі групи:

а) органи та організації, які керують цією діяльністю, організують її, створюють систему управління нею (органи державної влади та управління, органи місцевого самоврядування);

б) органи та організації, стосовно яких протидії злочинності та запобігання злочинам віднесено або має бути віднесено до основних завдань і функцій (МВС, СБУ, прокуратура, суд, спеціалізовані громадські організації);

в) органи, установи, організації, функції та повноваження яких не мають цільового спрямування на протидію злочинності та запобігання злочинам, але їхня діяльність посередньо впливає на запобіжні процеси щодо детермінантів злочинності та окремих злочинів (заклади освіти, культури, охорони здоров'я, соціальної допомоги, адміністрація підприємств, установ, організацій тощо) [335, с. 181].

В основу наведеного поділу суб'єктів запобігання та протидії злочинності покладено функціональну ознаку, насамперед реальний вплив виконуваних ними функцій та відповідних їм видів діяльності на усунення (нейтралізацію) детермінантів злочинності та злочинних проявів.

Систему суб'єктів запобігання та протидії злочинності можна розглядати також і за іншими підставами. Наприклад, за: ступенем участі в організаційних процесах [32, с. 112-113], управлінським потенціалом, [170, с. 44-47], спеціалізацією дій [94, с. 135; 67, с. 63-65;177, с. 18], спрямованістю праці [78, с. 15] тощо. При цьому кожна із запропонованих класифікацій є справедливою і слугує підґрунтям для прикладних досліджень, у тому числі і за обраною тематикою. Без сумніву, важливо, щоб при цьому забезпечувалося дотримання загальних принципів та правил класифікації, передусім її однопорядковості, проведення за єдиною підставою тощо. Цим принципам суперечить ставлення в одну лінію поділу суб'єктів, виділених за

різними ознаками, наприклад за рівнем запобіжної діяльності та її спеціальним призначенням, наявністю повноважень щодо проведення запобіжної діяльності та її здійсненням у межах чи за межами кримінального судочинства.

На основі проведеного аналізу, можна запропонувати наступну структуру суб'єктів запобігання злочинам, зокрема:

1) державні органи, які визначають державну політику у сфері боротьби (у тому числі і запобігання злочинам) зі злочинністю;

2) державні органи, які здійснюють координацію діяльності у сфері протидії злочинності та запобігання злочинам;

3) державні органи, які здійснюють правоохоронну діяльність у сфері боротьби зі злочинністю;

4) органи, діяльність яких напряму не пов'язана з протидією злочинності та запобігання злочинам, водночас їх діяльність безпосередньо впливає на усунення причин та умов злочинів.

Сукупність суб'єктів протидії злочинності та запобігання злочинам, їх повноважень, правових і організаційних заходів, форм та засобів здійснення останніх нерідко називають системою запобігання злочинності [112]. Проте з таким підходом погодитись не можна, враховуючи що, в Україні, з огляду на неповноту законодавчого регулювання, низьке становище організації та здійснення запобіжної діяльності, відсутність у ній багатьох забезпечуючих та виконавчих заходів та засобів, фактично немає підстав називати її системою. Тому зазначені суб'єкти цієї діяльності віднесено до таких, не стільки враховуючи реальне системне виконання ними запобіжних функцій, скільки з огляду на те, як вони визначені у правових актах у сучасній Україні.

Структурні елементи системи суб'єктів запобігання та протидії злочинності взаємопов'язані по вертикалі і горизонталі кримінальними процесуальними нормами, та впливають одна на одну (хоча й по-різному за ступенем значущості). Одночасно кожний суб'єкт, як і будь-який структурний підрозділ правоохоронних органів, має системну ознаку, тобто

певний комплекс властивостей і якостей, які не можуть бути зведені лише до арифметичної суми складових елементів.

І навпаки. На думку науковців (і вона є слушною), це означає, що окремі суб'єкти, які є складовими зазначеної системи (як і підрозділи правоохоронних органів), хоч і мають свої специфічні завдання, функції та відносну самостійність, проте тільки система (або орган у цілому) спроможна вирішувати визначені завдання і реалізовувати покладені функції у повному обсязі.

У цьому сенсі слід визнати, що важливим суб'єктом діяльності щодо протидії та запобігання злочинам є й органи прокуратури. Згідно з Законом України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 року № 1697-VII [267], хоч він прямо не передбачає завдання щодо запобігання злочинності, проте зміст деяких напрямів (і форм) діяльності прокурора дозволяє зробити висновок проте, що вони фактично сприяють запобіжному впливу щодо детермінантів злочинності.

З перших днів незалежності України вітчизняна прокуратура користується посиленою увагою як з боку державних органів, так і різноманітних політичних сил. У першу чергу мова йде про Закон України «Про прокуратуру» від 5 листопада 1991 р. [268], що став першим нормативним актом, яким визначені завдання, функції та повноваження даного державного органу. При цьому необхідно зауважити, що на сучасному етапі розвитку української держави прокуратура України функціонує як прокуратура змішаного типу, для якої функція обвинувачення та функція нагляду за виконанням і дотриманням законів були до тепер пріоритетними і рівнозначними, позаяк у новій редакції Закону України «Про прокуратуру» [267], ці функції видозмінились та набули дещо іншого характеру.

Необхідно зазначити, що питанню правового статусу органів прокуратури, її функціям та місцю у системі державної влади, а також запобіганню злочинам присвятили увагу такі вчені, як М.І. Блувштейн,

В.В. Голина, Ю.М. Грошевий, Л.М. Давиденко, О.М. Джужа, В.В. Долежан, В.С. Зеленецький, М.І. Зирін, П.М. Каркач, О.Г. Колб, М.В. Косюта, О.М. Литвак, О.М. Литвинов, С.С. Мирошниченко, О.Г. Михайленко, М.І. Мичко, М.Д. Руденко, П.В. Шумський, М.К. Якимчук та ін.

Однак, на нашу думку, визначення правого статусу органів прокуратури як суб'єктів запобігання злочинам, на сьогодні, не є досконало вивченим, що обумовлює потребу подальшого вивчення та удосконалення цього питання на науковому та практичному рівнях.

Історико-правовий аналіз юридичної літератури [127; 175; 179; 166], документів прокурорсько-слідчої та судової практики дозволяють говорити про те, що діяльність прокуратури як органу державної влади з дня її утворення і по нині, спрямована на забезпечення верховенства закону, охорону і захист інтересів держави і суспільства, підтримку державного звинувачення, боротьбу із злочинністю, укріплення правопорядку, забезпечення дотримання законодавства України. Прокурор діє від імені державного органу – прокуратури, на яку законодавством покладені представницькі функції. При цьому застосування органами прокуратури представницьких повноважень відповідає вимогам ст. 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод про забезпечення кожному права на справедливість, захист його прав та співвідноситься у цьому контексті із змістом запобіжної діяльності в Україні.

Більш того, слід констатувати, що основна риса професії прокурора полягає у тому, що вона несе безпосередньо політико-державний характер, позаяк у своїй основі вона є перш за все державною роботою. Ця робота стосується питань громадянської і державної дисципліни, законності, боротьби зі злочинністю, політичний характер цієї професії суттєво відрізняючи її від багатьох інших, визначає державно-правовий статус прокурора.

Проте, як показали результати даного дослідження, сучасний стан законодавчого врегулювання статусу прокуратури та її функцій, включаючи

запобіжну не вирішує більшості проблем, які пов'язані з чинною конституційною реформою та зміною організації суспільства. Саме тому дослідження правового статусу прокуратури на сучасному етапі розвитку України є актуальним як із теоретичної, так і з практичної точок зору.

Слово «статус» у повсякденному побуті вживається у зв'язку з різними поняттями (статус міста, військовослужбовця, язика і та ін.), однак поняття «статус», насамперед, категорія правова [45].

Провідні вчені М.І. Матузова й А.В. Малько вважають, що правовий статус є категорією, що віддзеркалює весь спектр взаємозв'язків людини із суспільством, державою, колективом, оточуючими людьми [323, с. 269]. У цілому погоджуючись з цією позицією, необхідно зауважити, що правовий статус особи ґрунтується на конституційних принципах, які відображають конкретні підстави відносин між державою і фізичною особою, позаяк саме Конституція України встановлює відповідальність держави перед людиною за свою діяльність, утвердження і забезпечення прав і свобод людини (стаття 3) [119].

Виходячи з того, що слово «статус» у перекладі з латини означає «положення, стан кого-небудь чи чого-небудь [119 634], потрібно повністю підтримати позицію О.В. Петришина про те, що такі категорії, як «правовий статус» та «правове становище» є синонімами. Деякі вчені при цьому підкреслюють, що розмежування необхідно проводити не між правовим статусом і правовим становищем однієї і тієї самої особи, а між правовим статусом (становищем) різних осіб та організацій [324, с. 264].

Отже, правовий статус органів прокуратури залежить від того, яке місце вони посідають у структурі органів державної влади кожної країни. Зокрема, Д.О. Карпенко розуміє під правовим статусом правове положення суб'єкта права, визначене законодавством [104, с. 34]. Цікавою у зв'язку з цим є позиція О.В. Зайчука та Н.М. Оніщенко, які переконані, що «найпоширенішим є визначення правового статусу як системи законодавчо встановлених і гарантованих державою прав, свобод, законних інтересів і

обов’язків особи». [323, с. 78-79].

Загальновідомим в теорії права є висновок про те, що в основі правового статусу лежить фактичний соціальний статус, тобто реальне положення людини у системі суспільних відносин. Право лише закріплює це положення, вводить його в законодавчі рамки. Соціальний і правовий статуси співвідносяться як зміст і форма. В свою чергу поняття «правовий статус» і «правове положення» особистості рівнозначні. В будь-якому випадку, законодавство України, а також міжнародні акти про права людини не проводять між ними яку-небудь різницю, а використовують в одному й тому ж самому сенсі [105, с. 124].

Таким чином, *правовий статус працівників органів прокуратури* – це система прав та обов’язків, які закріплені у нормативно-правових актах України, ґрунтовані на конституційних принципах та визначають реальне положення працівників органів прокуратури у системі суспільних відносин.

Відповідно, правовий статус працівника прокуратури як суб’єкту запобігання злочинам – це встановлені у кримінальному процесуальному законодавстві його правові повноваження.

При цьому варто мати на увазі той факт, що головна особливість прокуратури в Україні, а отже, і особливість її правового статусу, полягає в тому, що вона є прокуратурою змішаного (наглядово-обвинувального) типу, тобто виконує функції як нагляду за виконанням законів, так і кримінального переслідування. Проте більшість правознавців також переконані, що пріоритетною функцією прокуратури є захист прав і законних інтересів громадян [163, с. 29; 130, с. 93; 200, с. 15-16]. З огляду на це до головних завдань прокуратури часто відносять успішне поновлення прав громадян, захист майнових інтересів держави, виявлення та припинення економічних і посадових злочинів [95, с. 47-48]. Крім того, як слушно наголошується в юридичній літературі, в українських реаліях саме прокуратура часто виступає чи не єдиною інстанцією, де людина може знайти реальну, швидку і безкоштовну допомогу в захисті своїх прав [326, с. 15; 180].

Саме тому нормативне регулювання статусу прокуратури відображає цільове призначення зазначеного інституту і спрямоване на належне здійснення ним кримінального переслідування, правозахисної та контрольно-наглядової діяльності, визначення сфери його компетенції, забезпечення належних механізмів реалізації ним своїх повноважень тощо.

Враховуючи зазначене, для правильного та логічного розуміння змісту правового статусу працівників прокуратури як суб'єктів запобігання злочинам, необхідно більш детально розглянути складові їх правового статусу.

Як показало вивчення доктринальних джерел, відносно питання визначення основних складових правового статусу працівників органів прокуратури у наукової літератури немає єдності та одностайності. Зазвичай на сторінках юридичної літератури вказується, що складовими частинами правового статусу органу держави є чотири елементи: 1) цільовий блок; 2) компетенція; 3) організаційний блок елементів; 4) відповідальність [363, с. 106].

Н.В. Вітрук складовими правового статусу називає права й обов'язки особи, призначеної на цю посаду, правові принципи, що відбивають взаємовідносини між суддею, суспільством і державою, а також гарантії, що забезпечують використання ним своїх прав і виконання обов'язків [47, с. 131].

У свою чергу, О.М. Костюков до елементів правового статусу посадової особи включає правосуб'єктність, завдання, які вирішуються згідно з посадою, основні функції, права й обов'язки, гарантії, правові форми діяльності, порядок взаємовідносин за посадою, відповідальність [126, с. 21].

Д.О. Карпенко до складу правового статусу включає: 1) трудову правосуб'єктність; 2) основні права та обов'язки; 3) юридичні гарантії прав і обов'язків; 4) відповідальність у разі порушення трудових обов'язків [104, с. 34].

На нашу думку, доцільно було б до складових правового статусу

працівників органів прокуратури як суб'єктів запобігання злочинам включити закріплені у національному законодавстві професійні права та обов'язки; гарантії статутних прав і обов'язків та форми й елементи юридичної відповідальності.

Такий підхід ґрунтується на тому, що соціально-правова сутність запобіжної діяльності прокуратури України відтворюється й конкретизується у змісті її функцій, які характеризують головні напрямки її роботи по виконанню покладених на неї завдань. Вони виступають у ролі нормативного й матеріального підґрунтя діяльності органів прокуратури [293]. Таке основоположне значення функцій пов'язано з тим, що в них певною мірою відтворюється соціальний зміст Інституту прокуратури в державі. Особливо це стосується окреслення ролі й місця функції запобігання злочинам. В останні роки у зв'язку з вирішенням завдань реформування органів прокуратури цій проблемі приділяється значна увага в науковій літературі. Але одностайного розв'язання вона досі не знайшла [6, с. 11; 22, с. 368; 293, с. 50; 320, с. 89]. При цьому вченими висловлюються досить полярні точки зору: від заперечення існування такої функції до обґрунтування необхідності виокремлення її як самостійної і закріплення цього положення в Законі України «Про прокуратуру». Саме тому, враховуючи надзвичайну важливість та актуальність виваженого вирішення питання щодо змісту функції запобігання злочинам та її співвідношення з наглядовою функцією для протидії злочинності, доцільно ретельно та виважено підійти до пропонуємих у доктринальних джерелах підходів з означеної проблематики.

Термін «функція» досить багатомірний, він придатний для характеристики будь-яких динамічних структур. Це обумовлено специфікою пізнавальних завдань тих наук, у яких його використовують (математика, біологія, соціологія, юриспруденція). Однак у більшості випадків з функцією пов'язується спрямований вплив системи (структури, цілого) на певні сторони зовнішнього середовища.

У юридичній науці поняття «функція» характеризує соціальну роль

держави і права. Майже віковий досвід активного використання поняття «функція права» сьогодні не дозволяє констатувати наявність єдиного погляду на цю проблему. Якщо синтезувати численні точки зору, то можна зробити висновок, що під функцією права розуміють або соціальне призначення права, або його напрями правового впливу на суспільні відносини, або і те й інше разом.

У цьому зв'язку слід акцентувати увагу на недоцільності ототожнення або протиставлення напрямів правового впливу соціальному призначенню права і, навпаки. Як видається, розкриваючи зміст якої-небудь функції права, необхідно постійно мати на увазі зв'язок призначення права з напрямами його впливу і, навпаки – визначеність останніх призначенням права.

У науці під функцією розуміють діяльність, роль об'єкта в межах деякої системи, робота, що виконується органом, організмом; роль, значення чого-небудь. Це слово походить від латинського function (відправлення, діяльність) [37, с. 635].

Функції прокуратури визначені в Конституції України (розділ VII), Законі України «Про прокуратуру» та інших нормативно-правових актах. При цьому слід зазначити, що, приймаючи в жовтні 2014 р. нову редакцію Закону України «Про прокуратуру» [267], Верховна Рада України не дотрималась повною мірою вимог принципу верховенства права, що закріплений у ст. 8 Конституції України, а саме: у законі дещо звужений статус прокуратури України, зокрема цей державний орган позбавлений функції так званого «загального» нагляду.

Такий підхід законодавця навряд чи можна визнати правильним, позаяк, відповідно до вимог ст. 8 Конституції України, у нашій державі визнається й діє принцип верховенства права, згідно з яким Конституція України має найвищу юридичну силу, а закони та інші нормативно-правові акти мають прийматися на основі Конституції України й повинні відповідати їй.

Більше того, норми Конституції України є нормами прямої дії. Як із

цього приводу вказано в п. 2 постанови Пленуму Верховного Суду України «Про застосування Конституції України при здійсненні правосуддя» від 1 листопада 1996 р. № 9, оскільки Конституція України, як зазначено в її ст. 8, має найвищу юридичну силу, а її норми є нормами прямої дії, суди при розгляді конкретних справ мають оцінювати зміст будь-якого закону чи іншого нормативно-правового акту з точки зору його відповідності Конституції і в усіх необхідних випадках застосувати Конституцію як акт прямої дії [254, с. 196].

Як зазначає О. В. Петришин, Основний Закон, проголошуючи Україну правовою демократичною державою, виключає тавтологічне широке розуміння верховенства права, натомість орієнтує на тлумачення цього принципу у вузькому значенні – з позиції співвідношення права й закону як верховенства права над законом. Звужений, більш спеціальний підхід до розуміння принципу права дає можливість розглядати питання демократичної організації державної влади й панування права в суспільних відносинах як відносно автономні, сконцентрувати увагу правознавців на правовій проблематиці й ролі судових органів як остаточного арбітра з питань права в забезпеченні й захисті прав та свобод людини і громадянина [232, с. 19].

Саме цей принцип побудови правових норм та їх співвідношення з нормами Конституції України й мала б ураховувати, Верховна Рада України, приймаючи нову редакцію Закону України «Про прокуратуру».

Відповідно до вимог ст. 121 Конституції України, прокуратура України становить єдину систему, на яку покладаються:

1) підтримання державного обвинувачення в суді;

2) представництво інтересів громадянина або держави в суді у випадках, визначених судом;

3) нагляд за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство;

4) 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;

5) нагляд за додержанням прав і свобод людини і громадянина, додержанням законів з цих питань органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами [247].

У новій редакції Закону України «Про прокуратуру» (ст. 2) до функцій прокуратури віднесено:

а) підтримання державного обвинувачення в суді;

б) представництво інтересів громадянина або держави в суді у випадках, визначених цим Законом;

в) нагляд за додержанням законів органами, що провадять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство;

г) 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 [267].

При цьому в п. 1 розділу XIII «Перехідні положення» цього Закону зазначено, що прокуратура виконує функцію нагляду за додержанням прав і свобод людини і громадянина, додержанням законів з цих питань органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами виключно у формі представництва інтересів громадянина або держави в суді.

Таким чином, мусимо визнати, що норми Закону України «Про прокуратуру» не повною мірою кореспондують з відповідними нормами Конституції України, ігноруючи при цьому закріплений у ній принцип верховенства права.

Як із цього приводу зауважив О. В. Петришин, проблема тут не лише в тому, щоб указати на відмінності між правом і законом, як це часто зазначають у правовій літературі, оскільки здебільшого вони провадяться із суто нормативістських позицій, як-то: право – це зміст, а закон є його формою. Адже навіть в історичному вимірі в добу Середньовіччя

верховенство права тлумачили більш широко – як божественний чи природний закон, призначення якого вбачали в обмеженні світської (державної) влади. Запровадження принципу верховенства права, передусім, передбачає необхідність розгляду правової проблематики в контексті суспільства в цілому, а не лише його державно-владної організації, що дає змогу не тільки розставити важливі аспекти в проблематиці співвідношення державної влади і громадського суспільства, а й створює можливість для більш адекватного розуміння права, зміст якого за цих умов стає глибшим і змістовнішим [232, с. 19].

Виходячи із змісту визначених в законі функцій, слід констатувати, що на прокуратуру України покладається обов'язок здійснювати заходи, спрямовані на запобігання та протидію злочинності.

Водночас, останніми роками в суспільстві лунають звинувачення щодо органів прокуратури у вибірковості кримінального судочинства, політичних переслідуваннях шляхом притягнення до кримінальної відповідальності деяких осіб із вищих ешелонів влади. Крім цього мають місце намагання дискредитувати і піддати обструкції органи прокуратури, відвертою стає діяльність, спрямована на підрив ідеології запобігання злочинам в державі взагалі. Абсурдність цих звинувачень, очевидна. Вони зумовлені певною мірою й тим, що спеціальну норму щодо діяльності прокуратури як суб'єкта запобігання та протидії злочинності в чинному Законі України «Про прокуратуру» вилучено [267; 102, с. 15].

Однак, це не означає, що правових підстав для такої діяльності не існує. Запобігання злочинам здійснюється органами прокуратури в межах кожної із виконуваних ними функцій. Фактично вся діяльність органів прокуратури пронизана запобіжним змістом, і обов'язок виявляти причини й умови вчинення злочинів притаманний усім без винятку напрямам прокурорського нагляду [200, с. 14−15]. Але наявність такої норми все-таки, на нашу думку, значно підняла б престиж органів прокуратури як одного із провідних суб'єктів запобігання злочинам.

Варто у зв'язку з цим зазначити, що в одному із проектів закону України «Про прокуратуру» містилася стаття «Повноваження прокуратури щодо запобігання злочинам», яка передбачала обов'язок прокурора здійснювати заходи запобігання злочинам за такими напрямами: а) проведення кримінологічного аналізу злочинності; б) участь у розробці заходів запобігання та протидії злочинам; в) нагляд за виконанням законодавства про запобігання злочинам; г) сприяння профілактичній діяльності громадських формувань; д) вжиття запобіжних заходів у конкретній кримінальній справі; ж) проведення профілактичних перевірок; з) внесення профілактичного припису [269].

У чинному Кримінальному процесуальному кодексі України (КПК України) [143] також немає спеціальної норми, яка передбачала б обов'язок органу досудового розслідування, прокурора виявляти причини й умови вчинення злочину і реагувати на них відповідним поданням (на кшталт ст. 23 і ст. 23-1 у Кримінально-процесуальному кодексі України 1960 року). На нашу думку, це пов'язано з позицією Європейського суду з прав людини у справі «Дактарас проти Литви» [368] щодо необхідності суворого дотримання принципу презумпції невинуватості як однієї зі складових вимог справедливого судового розгляду. Зокрема, на думку Суду, виявлення причин і умов вчинення злочину й реагування на це відповідним процесуальним документом – поданням слідчого або прокурора, є достатньою підставою для припущення, що посадова особа може вважати підозрюваного або обвинуваченого винним у вчиненні злочину і це може бути свого роду тиском на суд, який постановляє вирок. Саме тому деякі науковці (Звирбуль В.К., Сахаров А.Б. та ін.) та практики вважають, що прокурор, слідчий не повинен виявляти причини й умови вчинення злочину і реагувати на них у кримінальному процесі [91; 297].

З таким підходом погодитись не можна, прокуратура може і повинна брати участь у запобіганні та протидії злочинності, позаяк у сьогоднішніх умовах це необхідно робити: 1) у межах повноважень, передбачених

існуючими функціями [71, с. 21]; 2) відповідно до вимог КПК України, який надає прокуратурі ще більше можливостей з запобігання та протидії злочинності кримінально-процесуальними засобами. Фактично вся діяльність прокурорів у кримінальному процесі спрямована на запобігання та протидію злочинам.

Більше того, з огляду на зміст законодавчих настанов уся діяльність прокуратури щодо зміцнення законності й правопорядку в державі, захисту прав і законних інтересів громадян, суспільства, держави є одночасно і протидією й запобіганням злочинам, або, інакше кажучи, кримінологічною діяльністю прокуратури.

Кримінологічна діяльність прокуратури реалізується прокурорами у кількох напрямах: 1) нагляд за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство; 2) 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; 3) підтримання державного обвинувачення в суді; 4) представництво інтересів громадянина або держави в суді у випадках, визначених законом; 5) координація діяльності правоохоронних органів з питань протидії злочинності та корупції; 6) проведення кримінологічного аналізу.

Поза сферою кримінального судочинства прокурори, окрім цього, зобов’язані: а) сприяти профілактичній діяльності громадськості, б) роз’яснювати положення чинного кримінального закону, в) здійснювати співробітництво з відповідними установами інших держав та міжнародними організаціями у сфері запобігання і протидії злочинності, г) інформувати громадськість про стан законності та заходи щодо її зміцнення [281, с. 154-155].

При цьому, незважаючи на те, що згідно зі ст. 2 Закону України «Про прокуратуру» її запобіжна функція окремо не виділена, фактично вона притаманна всім напрямкам наглядової діяльності в межах повноважень

прокуратури і другорядною вважатися не може. Але недостатня законодавча її визначеність дає привід для різноманітних тверджень щодо того, що прокуратура не повинна займатися запобіжною діяльністю, для пропозицій по обмеженню її функцій і повноважень, передачі їх іншим державним органам, по суттєвому реформуванню органів прокуратури за взірцем її структурної й функціональної побудови в зарубіжних країнах. У цьому зв'язку особливого звучання набуває (як це передбачено у п. 9 розд. XV Перехідних положень Конституції України) позбавлення її загальнонаглядової функції, яка найбільшою мірою, як свідчить практика, спрямована на запобігання злочинним проявам [199].

Таке становище зумовлено ще й тим, що теоретично функція запобігання злочинам, маючи важливий концептуальний характер і різноаспектне практичне значення, належить до найменш досліджених проблем організації й діяльності прокурорської системи. У чисельних публікаціях функції прокуратури зводяться лише до прокурорського нагляду за додержанням і правильним застосуванням законів, що й становить головну соціально-правову сутність її діяльності. Для аргументації своєї позиції науковці посилаються на ч. 2 ст. 2 Закону України «Про прокуратуру», за якою на прокуратуру не може покладатися виконання функцій, не передбачених Конституцією України і цим Законом. Таке догматичне тлумачення цього положення й пояснює необхідність ретельнішого дослідження функцій прокуратури.

Важливе наукове і практичне значення у зв'язку з цим має з'ясування співвідношення наглядової й запобіжної функцій прокуратури, їх ролі й місця в реалізації завдань протидії злочинності в державі, особливо в сучасних умовах, а також визначення шляхів реформування органів прокуратури. Не можна заперечувати того факту, що функції нагляду й запобігання злочинам певною мірою збігаються, і боротьба зі злочинністю та іншими правопорушеннями вирішується засобами й методами усіх функцій прокуратури.

Тому є підстави стверджувати, що першочергове значення в плані запобігання злочинам й іншим правопорушенням має наглядова діяльність органів прокуратури. У процесі здійснення нагляду за додержанням і застосуванням законів (загальний нагляд) у поле зору прокурора потрапляють різноманітні за змістом, формами прояви, механізмами дій та інші криміногенні фактори, на які прокурор відповідним чином реагує.

Повноваження прокурора з виявлення порушень законів реалізуються в процесі перевірок. Виявивши порушення законів, прокурор домагається їх усунення, поновлення порушених прав і притягнення у встановленому порядку до відповідальності осіб, які допустили ці порушення. Такі перевірки і прийняті за їх результатами заходи прокурорського реагування можна розглядати як прикладні кримінологічні дослідження, оскільки вони за змістом спрямовані на виявлення порушень законодавства та в цілому прав громадян. Якщо зазначені порушення своєчасно не будуть припинені, то вони, як показує практика, можуть сприяти вчиненню злочинів. При цьому важливим фактором підвищення рівня прокурорського нагляду за додержанням і застосуванням законів є ефективність дій актів прокурорського реагування на виявлені порушення. Зокрема є особливе значення у запобіганні злочинних проявів має такий акт прокурорського реагування, як подання, антикриміногенна роль яких визначається тим, що в цьому акті прокурор не тільки констатує порушення закону, але й повинен аналізувати їх причини та умови, а також вимагає усунути порушення закону, причини цих порушень і умов, що їм сприяють. Слід відмітити, що кримінологічні дослідження переконливо підтверджують не тільки зв’язок, але й у багатьох випадках ідентичність причин та умов злочинів і правопорушень незлочинного характеру. Часто вони мають одну й ту ж основу, але відрізняються масштабами дій і розміром завданої шкоди.

У цьому контексті дуже важливо, щоб прокурор кримінологічно обґрунтував подання і націлив його на усунення причин і умов правопорушення. При цьому доцільно, готуючи подання, забезпечити

кримінологічно грамотний аналіз обставин, які сприяли правопорушенням, правильно визначити адресата цих документів.

Як показали результати даного дослідження, у діяльності органів прокуратури значну частину займають також наглядові функції, спрямовані на додержання та застосування законів, чим у тому числі запобігається вчинення правопорушень, включаючи й кримінального характеру.

Місце прокуратури в системі суб'єктів запобігання злочинам, крім цього визначається передбаченими в Законі України «Про прокуратуру» функціями нагляду за виконанням чинних на території України законів. При цьому успіх запобіжної діяльності органів прокуратури значною мірою залежить від того, наскільки прокурор поінформований про фактичний стан злочинності та обставини, що їй сприяють. Більше того, для організації запобіжної діяльності прокурору необхідно мати повні відомості про злочинність: її стан і динаміку в цілому по місту, району, області; на конкретних об'єктах; види злочинності; фактори, що впливають на її стан, дані про осіб, які вчинили злочини й ін. Як свідчить практика, для детального вивчення основних кримінологічних характеристик злочинності прокурорами використовуються різні методи, у тому числі: аналіз статистичних даних про злочинність та обставини, що їй сприяють.

У свою чергу, плануючи аналітичні заходи, включаючи аналіз стану злочинності, умов і причин, що сприяють вчиненню злочину, прокурор визначає напрямки наглядової діяльності.

В умовах реформування діяльності органів прокуратури та виконання нею в сьогоденні завдання особливої ваги – відновити порядок і законність в Україні [367, с. 5–10] – не може не видозмінитись і така функція її діяльності, як прокурорський нагляд за додержанням законів органами, що провадять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство; [75, с. 42–43]. При цьому головним призначенням та одночасно змістом зазначеної функції прокуратури є ефективність застосування цих заходів.

У науковій літературі категорію ефективності застосування органами,

що провадять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство розглядають як систему, що має дві складові:

а) ефективність діяльності;

б) ефективність закону, на підставі якого відбувається зазначена діяльність [25, с. 64].

Ефективність закону, на переконання А. Омельченко, засвідчує результативність його дії, вдалу реалізацію завдань, що закладалися при розробці проекту такого закону [223, с. 48].

У свою чергу, як слушно зазначив Д. І. Бекієв, оцінка ефективності окремої правової норми, одного конкретного закону, всієї галузі законодавства, ефективності правового регулювання багато в чому можуть як збігатися, так і відрізнятися [8, с. 64–65]. Більше того, вчені давно помітили, що мета, поставлена в процесі прийняття конкретної правової норми, досягається лише в поодиноких випадках завдяки дії лише цієї правової норми. Як правило, позитивні наслідки настають у процесі застосування кількох правових норм, а інколи – системи норм [9, с. 48].

Загальновідомо, що правова політика як знаряддя впливу держави на суспільні відносини охоплює встановлення та вдосконалення правових норм, їх застосування, а також юридичні засоби, що її забезпечують [201]. Поряд із цим, як зауважив В. І. Борисов, розв’язання завдань державної політики боротьби зі злочинністю, особливо в застосуванні кримінального законодавства, обмежується питаннями якості й дієвої ефективності останнього. Саме тому, досягнення необхідного для суспільства стану безпеки від злочинних посягань, на його переконання можливе лише шляхом широкого й комплексного поєднання заходів боротьби зі злочинністю:

1) організаційно-правових і адміністративно-управлінських (як прояв державної волі);

2) соціально-економічних, культурних і природно-людських (як розвиток суспільства та людини);

3) спеціально-законодавчих;

4) методологічно-правових і кримінологічних як узагалі, так і з певними її видами [34, с. 311–312].

У межах цих заходів зазначений напрям державної політики у сфері боротьби зі злочинністю виконує функцію системоутворювального елемента і є необхідним інструментом досягнення суспільно корисного результату [11, с. 312].

Зазначений підхід має не тільки теоретичне, а й практичне значення, оскільки у випадку видозміни прокурорського нагляду в державному механізмі запобігання і протидії злочинам, така позиція науковців не лише дає змогу розширити методологічне підґрунтя цього дослідження, а й виступає додатковим аргументом із цього приводу.

Поряд із цим, як слушно зробив висновок А. Омельченко, правова політика багато в чому залежить від правових норм. А це призводить до того, що недосконаліть окремих правових норм, їх низька ефективність свідчать водночас і про недосконаліть правової політики загалом [9, с. 48].

Відповідно до вимог ст. 25 Закону України «Про прокуратуру» [2], нагляд за додержанням законів органами, що провадять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство, полягає в нагляді за законністю в двох самостійних, врегульованих нормами, відмінних між собою, галузей права, видах діяльності правоохоронних органів: а) оперативно-розшуковій та б) кримінальній процесуальній (дізнання та досудове слідство). Ця обставина дозволяє відокремлено розглядати нагляд прокурора за оперативно-розшуковою діяльністю і за досудовим розслідуванням.

Нагляд прокурора за виконанням правових норм сприяє якісному здійсненню суб’єктами оперативно-розшукової діяльності, органів дізнання і досудового слідства функцій із запобігання злочинам та їх припиненням.

До предмета прокурорського нагляду в цій галузі входить додержання прав і свобод людини та громадянина, а також установленого порядку розгляду заяв і повідомлень про вчинені або підготовлювані злочини. При

цьому в діяльності щодо виявлення причин та умов злочинів важлива роль належить прокурорському нагляду за додержанням законів під час *проведення досудового розслідування у формі процесуального керівництва.*

Предметом нагляду в межах розглянутого напряму прокурорської діяльності є дотримання вимог норм КПК України, що регламентують діяльність органів досудового розслідування щодо виявлення та усунення причин і умов, які сприяли вчиненню злочинів. Це означає, що кримінологічний нагляд прокурора на стадії досудового розслідування повинен забезпечити глибоке та всебічне дослідження причин і умов вчинення злочину стосовно кожного кримінального провадження.

Завданням прокурорського нагляду щодо цього напряму є і сприяння оперативним підрозділам, які проводять *негласні слідчі (розшукові) дії*, у підвищенні ефективності їх роботи з виявлення й усунення причин та умов, що сприяли вчиненню злочинів. Оскільки важливим напрямом протидії злочинності є оперативно-розшукова профілактика, яка передбачає здійснення оперативно-розшукових і профілактичних заходів щодо осіб, схильних до вчинення злочинів, конкретних груп осіб, оточення, конфліктних ситуацій, причин та умов злочинів [86].

Відповідно до ст. 121 Конституції України, ст. 22 Кримінально-виконавчого кодексу України, ст. 26 Закону України «Про прокуратуру» на прокуратуру покладається здійснення *нагляду 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. У процесі здійснення такого нагляду прокуратура виконує і кримінологічний нагляд, спрямований на протидію та запобігання злочинам, особливо рецидивній злочинності та суспільно-небезпечним проявам службових осіб установ виконання покарань. Для цього прокурор у будь-який час може відвідувати місця тримання затриманих, попереднього ув’язнення, установи, в яких засуджені відбувають покарання, установи, де перебувають особи, щодо яких застосовані примусові заходи медичного або

виховного характеру, та будь-які інші місця, до яких доставлено осіб; опитувати осіб, які перебувають у місцях; ознайомлюватися з документами, на підставі яких ці особи тримаються в таких місцях, засуджені або до них застосовано заходи примусового характеру; знайомитися з матеріалами, отримувати їх копії, перевіряти законність наказів, розпоряджень, інших актів відповідних органів і установ; скасовувати незаконні акти індивідуальної дії; вимагати надання пояснень щодо допущених порушень, а також вимагати усунення порушень та причин і умов, що їм сприяли, притягнення винних до передбаченої законом відповідальності. Письмові вказівки щодо цього є обов'язковими і підлягають негайному виконанню.

Згідно з наказом Генерального прокурора України № 7-гн від 12 квітня 2013 року (зі змінами від 24.03.2015 №7гн-2) «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» [260] при здійсненні наглядової діяльності прокурори повинні перевіряти в зазначених установах додержання: законів; режиму та умов тримання або відбування покарання особами у цих місцях і установах; дотримання їх прав та виконання ними своїх обов'язків; вимог законодавства посадовими особами цих установ, звертаючи особливу увагу на запобігання та викриття фактів корупції і хабарництва; законів при здійсненні оперативно-розшукових заходів. Згідно з цим наказом на прокурорів покладається обов'язок забезпечити принципове реагування на виявлені правопорушення, звертаючи особливу увагу на усунення їх причин, поновлення порушених прав і відшкодування завданої матеріальної шкоди.

Важливу роль у механізмі запобігання злочинам відіграють *координаційні повноваження прокуратури* у сфері протидії злочинності й корупції, що визначаються Законом України «Про прокуратуру» (ст. 25), наказом Генерального прокурора України від 16 січня 2013 року № 1-1 гн «Про координацію діяльності правоохоронних органів у сфері протидії

злочинності та корупції», Положенням від 11 лютого 2013 року «Про координацію діяльності правоохоронних органів у сфері протидії злочинності та корупції».

Сутність координації правоохоронних органів з протидії злочинності полягає в забезпеченні їх злагоджених дій у сфері протидії злочинності в інтересах досягнення спільної мети – ефективного захисту суспільства та його громадян від злочинних посягань.

Питання про те, які саме органи є об'єктом координаційної діяльності прокурорів в науковій літературі та на практиці, не має однозначного тлумачення передусім тому, що Закон України «Про прокуратуру» не містить переліку суб'єктів, дії яких мають координуватися. Відповідно до чинного законодавства повноваженнями з виконання правоохоронної функції в нашій державі наділено більше тридцяти органів [267].

Часткову відповідь на це питання можна знайти у законах України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів» та «Про засади запобігання і протидії корупції». Проте не для всіх державних органів протидія злочинності є головним напрямом діяльності, тому координуюча роль прокуратури на них не поширюється, але вони можуть залучатися до роботи міжвідомчих нарад.

Важливе значення в спеціально-кримінологічній діяльності прокурора в суді має його *обвинувальна промова*. Поряд з аналізом наявних у кримінальному провадженні доказів, оцінкою суспільної небезпеки злочину, розглядом інших суттєвих для винесення об'єктивного вироку у справі питань прокурор у своїй промові повинен розкрити мотиви, причини та умови, які сприяли вчиненню злочину, висловити свої міркування про заходи, необхідні для їх усунення.

У цьому контексті, без перебільшення, глибокий і постійний *аналіз стану законності і правопорядку* є основою організації протидії злочинності на всіх її рівнях і напрямах. Не є в цьому сенсі винятком і аналітична робота в органах прокуратури. Саме тому прокурори усіх рівнів розглядають

аналітичну роботу як важливий фактор забезпечення належної організації прокурорсько-слідчої діяльності. У наказі Генерального прокурора України № 1-гн від 26 грудня 2011 року «Про організацію роботи і управління в органах прокуратури України» за результатами аналітичних досліджень пропонується вживати заходи до усунення недоліків, а також вносити конкретні пропозиції щодо підвищення ефективності роботи та рівня координації діяльності по боротьбі зі злочинністю, удосконалення законодавства та відомчих актів, що стосуються організації та порядку діяльності прокуратури.

Для виконання завдань по запобіганню та протидії корупції прокурорам надано широкі повноваження щодо виявлення, припинення та розслідування корупційних правопорушень, зокрема: складати протоколи про адміністративні корупційні правопорушення, обов'язково брати участь у їх розгляді судом; починати досудове розслідування злочинів з ознаками корупції, підтримувати державне обвинувачення; здійснювати нагляд за додержанням законів у сфері запобігання і протидії корупції, в тому числі нагляд за додержанням антикорупційного законодавства спеціальними підрозділами по боротьбі з корупцією, координувати діяльність правоохоронних органів із цих питань; подавати до суду заяви про скасування нормативно-правових актів, рішень, виданих внаслідок вчинення корупційного правопорушення; здійснювати в межах своїх повноважень співробітництво з іноземними державами, міжнародними організаціями у сфері запобігання і протидії корупції, надавати міжнародну правову допомогу і здійснювати інші види міжнародного співробітництва, повернення в Україну коштів та іншого майна, одержаних внаслідок корупційних правопорушень.

Таким чином, можна стверджувати, що прокуратура як займала, так і займає провідне місце у системі суб'єктів запобігання та протидії злочинності, але форми цієї діяльності відповідно до вимог чинного КПК України суттєво змінилися.

Аналіз діяльності органів прокуратури з нагляду за додержанням і застосуванням законів дозволяє також зробити висновок про те, що вона сприяє стабілізації, упорядкуванню, приведенню в законні рамки економічних, соціальних та інших відносин, усуненню кримінально небезпечних ситуацій, причин і умов, які сприяють кримінально караним діям, що посягають на права і свободи громадян, захисту охоронюваних законом інтересів суспільства і держави.

Саме тому, враховуючи сучасний стан злочинності та правові прогалини з цих питань органи прокуратури (як у центрі, так і на місцях) повинні активізувати роботу на рівні загальносоціального запобігання злочинам. Зокрема, це стосується участі прокурорів у виявленні і вжитті заходів по усуненню недоліків правового регулювання в діяльності органів, що ведуть боротьбу зі злочинністю, а також прогалин і суперечностей законодавства, що можуть бути використані при вчиненні злочинів чи інших протиправних дій. Крім того, важливим є забезпечення належної участі прокурорів в організаційно-управлінських та інформаційно-виховних попереджувальних заходах.

Як показали результати даного дослідження зміст функцій прокуратури України в державному механізмі запобігання і протидії злочинам виражається через повноваження, які можуть бути поділені на три основні групи: 1) повноваження у виявленні порушень законів, причин порушень та умов, що їм сприяють; 2) повноваження, спрямовані на усунення порушень законів, причин та умов, що їм сприяють; 3) повноваження у притягненні правопорушників до відповідальності.

Саме названі повноваження прокурорів за умови їх повного і правильного застосування забезпечують ефективність прокурорського нагляду, своєчасність виявлення порушень закону, причин та умов, що їм сприяють, усунення порушень закону, запобігання їм, притягнення винних до відповідальності.

Таким чином, динаміка розвитку функцій прокуратури полягає в їх

глибокій єдності й органічному взаємозв'язку, взаємодії і взаємопроникненні. При цьому слід визнати, що запобіжна, наглядова й попереджувальна функції прокуратури не тотожні. Запобіжна функція (як інші) має свій предмет, специфіку, власний зміст і методи реалізації. Деякі кримінологи називають навіть цю функцію «кримінологічним наглядом прокуратури», «прокурорською профілактикою» [23; 75; 157]. І констатація лише тієї обставини, що прокуратура здійснює нагляд за додержанням і правильним застосуванням законів, що це є головним змістом її діяльності, на нашу думку, знижує правовий статус прокуратури.

Дослідження функцій прокуратури дає можливість визнати функцію запобігання злочинам окремим видом урегульованої законом діяльності її органів у царині правовідносин по боротьбі зі злочинністю. Вона характеризується відносною самостійністю вирішення завдань, специфічністю повноважень, форм, методів і правових засобів реалізації, спрямованих у кінцевому підсумку на виконання завдань запобігання діяльності і запобігання конкретним злочинам.

Саме тому одним із нагальних завдань науковців є активізація пошуків щодо змісту функцій прокуратури в перспективі, що дозволить точніше й повніше визначити її місце в системі суб'єктів запобігання злочинам, а також рішучіше впливати на кримінологічні чинники злочинності та вдосконалювати повноваження її органів по реалізації покладених на них завдань і підвищувати ефективність методів їх діяльності.

Підсумовуючи вищенаведене, необхідно зазначити, що правовий статус об'єктивно відображає як позитивні моменти, так і недоліки реально діючої політико-юридичної системи будь-якої держави, принципи демократії, державних основ даного суспільства. Тому його не можна правильно зрозуміти й розкрити, не звертаючись до сутності того соціального устрою, в умовах котрого він складається й функціонує. Правовий статус – частина елементу суспільства [322, с. 265].

Виходячи з цього, актуальність висвітлення обґрунтованих обставин

встановлення правового статусу працівників прокуратури зумовлені нормотворчою практикою у цьому напрямі, що розпочалась з прийняттям Закону України «Про прокуратуру» у 1991 році. Поряд з цим досі у законодавчих актах не в повному обсязі визначено управлінський статус прокурорів обласного рівня, міст з районним поділом і районними прокурорами, керівників структурних підрозділів тощо. На нашу думку, зміна пріоритетів в діяльності органів прокуратури зумовлює необхідність організаційної перебудови прокурорської системи в цілому та і окремих органів з метою налагодження роботи її працівників та досягнення найбільш ефективних результатів.

Поряд з цим необхідно констатувати, що прокуратура здійснює запобіжну діяльність не ізольовано, а у різних видах взаємодії з органами, 1) які визначають державну політику у сфері боротьби зі злочинністю (Президент України, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України); 2) які здійснюють координацію діяльності у сфері запобігання та протидії злочинності (Генеральний прокурор України та підпорядковані йому прокурори; Рада національної безпеки і оборони України); 3) які здійснюють правоохоронну діяльність у сфері боротьби зі злочинністю (серед суб'єктів даної групи варто виділяти дві підгрупи: а) органи, для яких здійснення діяльності по боротьбі зі злочинністю є однією з основних функцій (наприклад, Департамент карного розшуку МВС України, Головне управління по боротьбі з корупцією та організованою злочинністю СБУ України та ін.); б) органи які здійснюють таку діяльність лише у процесі виконання ними основних функцій, що безпосередньо не пов'язані з боротьбою зі злочинністю (Національний банк України, Міністерство фінансів України, Державна митна служба України, Державна прикордонна служба України, а також інші міністерства та відомства, що мають контрольні повноваження у межах покладених на них обов'язків щодо взаємодії зі спецпідрозділами по боротьбі зі злочинністю); 4) які здійснюють контролюючу та інші види управлінської діяльності (громадські організації,

об’єднання, органи державного контролю, преса).

Тільки при такому підході та при умові усунення правових прогалин можна створити належні правові засади діяльності прокуратури як суб’єкта запобігання злочинам в Україні.

1.3. Історико-правові засади вітчизняного та зарубіжного досвіду щодо реалізації функції прокуратури в запобіганні злочинам.

Забезпечення належного функціонування органів прокуратури об’єктивно передбачає необхідність проведення порівняльного аналізу з питань організації та діяльності аналогічних органів в інших зарубіжних країнах. Таке вивчення зарубіжного досвіду часом здійснюється, як з позиції можливого його використання в нашій країні, так і з метою розширення кругозору з даного питання, оскільки, активізація співпраці з зарубіжними країнами вимагає хоча б загального знання порядку функціонування в них тих чи інших державно-правових інститутів.

На даний час деякі вчені-юристи та політичні державні службовці при посиланнях на закордонне законодавство про прокуратуру, підходять до цього питання упереджено. Наприклад, досвід однієї передової країни переносять, мало не на всі демократичні країни, що в реалії не відповідає дійсності; говорячи про яку-небудь зарубіжну модель прокуратури, її прихильники відзначають лише позитивні сторони, залишаючи поза увагою негативну практику; пропагуючи зарубіжний досвід, його прихильники ігнорують вітчизняну практику з цього питання. Зазначені помилки вводять в оману представників депутатського корпусу, практичних і наукових працівників про функції прокуратури за кордоном, її місце в системі державних органів, взаємодії з іншими суб’єктами кримінальної та адміністративної юстиції. Крім того, як показує практика державного

будівництва та проведення правової реформи в нашій країні з ряду причин, як об'єктивного, так і суб'єктивного характеру, інформація про закордонний досвід нерідко підноситься в спотвореному вигляді, пристосовується до окремих відомчим думок та оцінок. Так, наприклад, прихильники різкого обмеження сфери діяльності прокурора в суді і зрівняння прав обвинувачення і захисту посилаються на досвід зарубіжних країн, де, на їхню думку, функції прокурора рівні з функціями захисту. У той же час реальна практика зарубіжних країн у цьому питанні, показує, що це далеко не так. Наприклад, прокурор у суді Франції – фігура особлива. Він повністю незалежний, у тому числі й по відношенню до суду, не підлягає відводу, на відміну від суддів та присяжних. На прокурора не поширюється кримінальне і цивільно-процесуальне поняття «сторони», і, отже, суд не вправі з ним поводитися як із стороною в процесі й застосовувати до нього санкції [20; 181; 345, с. 7; 351, с. 9].

Однією з головних стратегічних цілей України є входження в європейський простір, а тому демократичні перетворення, що відбуваються в Україні, формування громадянського суспільства і побудова правової, демократичної, соціальної держави вимагають політичної, соціальної, економічної, культурної модернізації сучасного українського суспільства та вдосконалення механізму державної влади. І одне із найскладніших завдань цієї суспільно-політичної реформи полягає в зміні взаємовідносин влади і людини, налагодженні між ними дійового зворотного зв'язку. Одним із найважливіших елементів державного механізму, покликаним сприяти дотриманню законності, а в кінцевому результаті – і забезпеченню повноцінної реалізації прав і свобод людини, є прокуратура. Особливо актуальним у цьому плані є вивчення європейського та світового досвіду функціонування органів прокуратури.

Формування інституту прокуратури у різних державах відбувалося протягом тривалого історичного періоду часто в суперечливих умовах, що призвело до існування у наш час декількох основних моделей її організації та

діяльності. У зв'язку із євроінтеграційними прагненнями України виникає необхідність узгодження принципів організації, напрямів, форм та методів діяльності прокуратури України з прокуратурами європейських держав. Саме тому існує потреба дослідити загальні особливості становлення інституту прокуратури у європейських країнах, визначивши ті чинники, що сприяли формування сучасної загальноєвропейської моделі прокуратури.

Після вступу України до Ради Європи питання виконання Україною своїх зобов'язань щодо реформування прокуратури обговорюється і після 2005 року неодноразово відображалося у документах цієї міжнародної організації, зокрема в Резолюціях Парламентської Асамблеї Ради Європи. У зазначених документах Парламентська Асамблея Ради Європи постійно нагадує про тверде зобов'язання України на основі змін до Основного Закону чітко визначити її місце в механізмі державної влади, роль у суспільстві, правовий статус, принципи та механізми взаємодії з іншими гілками влади, відповідно до принципів та стандартів Ради Європи – маючи на меті скасування наглядових функцій прокуратури та органів досудового розслідування, які не відповідають Конституції України. Постає цілком логічне питання щодо «відмирання» двох зазначених вище функцій як однієї з умов еволюції органів прокуратури України. Але проблема полягає в зовсім іншому аспекті.

Будучи визначальною рисою повного, всебічного та ефективного досудового розслідування як базису для ухвалення правосудного вироку, законність його проведення в усі часи становила предмет науково-практичого інтересу, в тому числі й у частині забезпечення її додержання прокурором як суб'єктом запобігання злочинам. На сьогодні питання не лише не втрачає актуальності, але й набуває все більшого значення у контексті перебування системи кримінальної юстиції на стадії реформування, що супроводжується трансформацією поглядів на роль прокурора, зміст і межі його наглядових повноважень у кримінальному провадженні, зокрема й у світлі аналізу історичних витоків цього виду діяльності. Окреслене

спонукає до розгляду процесу становлення даного інституту на українських землях з точки зору законодавства, що регламентувало його здійснення, сутнісних характеристик зазначеного, що дозволить ідентифікувати певні його риси, сформовані впродовж століть.

Безумовно, у додержавний період зарано було вести мову про виокремлення власне кримінального процесу, а оскільки вирішення спорів покладалось на ради старійшин, то про розмежування функцій запобігання злочинам та досудового розслідування говорити не доводиться. Разом з тим відсутні й фактичні підстави для заперечення участі у відповідних процедурах суб'єктів, які за своїми повноваженнями були наближені до сучасного прокурора, як і для того, щоб достеменно стверджувати про відсутність проведення дій, подібних за сутністю до сучасного запобігання злочинам. В умовах раннього обвинувального процесу збирання доказів здійснювалось сторонами, обвинувачем виступав потерпілий [179, с. 9], а суд в такому разі синтезував у собі функцію нагляду за законністю проведених ними дій і вирішення справи. Те саме стосується кримінального процесу часів Київської Русі: аналіз положень Руської правди свідчить, що окремо виділяти запобігання злочинам, усунення причин та умов, досудове розслідування і судовий розгляд можна лише умовно, за змістовою ознакою. При цьому, як зауважує В.Г. Неділько, жодне з тогочасних джерел не містить згадки про термін «прокурор» [217, с. 96-97], що, з урахуванням об'єктивних обставин, не викликає здивування. Те саме стосується й питання визначення у відповідних статтях повноважень, де принаймні віддалено згадувалися б подібні до його сучасної компетенції в рамках досудового розслідування.

До кінця XIV ст. судочинство на українських землях, що входили до Литовського князівства, походило на судочинство княжої доби, а вся повнота судової влади належала князю [167, с. 14]. Така постановка питання дозволяє стверджувати, що у цей період недоречно вказувати на дійсний поділ процесу на досудовий, запобіжний і судовий, а отже князь та його намісники продовжували синтезувати у собі функції, притаманні нині прокурору як

суб'єкту нагляду за додержанням законів на досудовій стадії провадження та запобігання рецидиву. Зосереджуючи увагу на Литовських статутах як нормативній основі кримінального процесу, слід зазначити, що ними порівняно чітко було врегульовано повноваження прокурора з дослідження даних щодо кримінальних правопорушень, взаємовідносин зі сторонами, окреслено право складати документи за своїм підписом та подавати до суду [73]. Особливий інтерес дослідників був прикутий до вказівки В. Свербигузом на створення у 1578 р. на Сеймі Речі Посполитої Луцького трибуналу, дія якого поширювалась на Київське, Волинське, Брацлавське воєводства, за чим слідувало створення Батуринського трибуналу [295, с. 104], прокурор у складі якого обирався щорічно й вивчав подані поміщиками дані про правопорушення [299, с. 12]. Є.М. Попович акцентує й на такому організаційному аспекті діяльності зазначеного, як визнання офіційною мовою суду української як ознаки його автономного характеру [299, с. 18]. На сьогодні дані, що дозволили б більш-менш повно окреслити повноваження останнього з метою виокремлення характерних рис діяльності, не є вичерпними.

Норми Литовського статуту продовжували діяти і за часів Гетьманщини. Сучасні науковці доходять висновку про те, що на цьому етапі цілком можливим стало виокремлення подібних до сучасних стадій кримінального процесу, а гетьмани не лише самостійно реалізували наглядові повноваження з перевірки скарг та направлення за належністю для розгляду [82, с. 121, 123], але й мали гаранта законності в особі прокурора [231, с. 121]. Поза тим ми схильні вважати, що в заданий період як стадія досудового розслідування, так і повноваження прокурора щодо забезпечення законності, запобігання злочинам у цьому контексті мали настільки специфічний, порівняно із сучасністю, характер, що не дозволяв з упевненістю віддиференціювати ці напрями діяльності в межах кримінально-процесуальної діяльності. Як зазначає О.К. Струкевич, пізніше, за часів функціонування 2-ї Малоросійської колегії, прокурор виступає її заочним

членом, до повноважень якого належить перевірка журналів останньої. Водночас під наглядом прокурора відбувалась діяльність полкових канцелярій з тим, щоб забезпечити участь у вирішенні справ полкових старшин [313, с. 50, 55]. Залишаючи поза увагою власне історичне значення та напрямки роботи згаданої, слід думати, що саме це повноваження можна вважати первинною повноцінною проекцією на зміст діяльності прокурора в межах розслідування в частині забезпечення його повноти та повноважності суб'єктів.

Значний ступінь наукового інтересу з погляду становлення інституту прокурорського нагляду за додержанням законів на стадії досудового розслідування на сучасних українських землях складає період перебування західноукраїнських територій протягом 1772-1918 рр. у складі Австро-Угорщини. Це пов'язано, насамперед, з високим рівнем розвитку австрійського КПК. Слід акцентувати, що прокуратура в Австрії веде свій відлік із 1850 р. При цьому тимчасовий КПК Австро-Угорщини 1849 р. відносив до відання прокурора як нагляд за розслідуванням, усунення причин та умов злочину, так і складення обвинувального висновку. КПК 1873 р., за оцінками правників, мав більш ліберальний характер [28, с. 37], регламентував інститут слідчого судді, який здійснював повноваження на стадії попереднього слідства, тоді як прокурор вступав у провадження на стадії слідства. У частині обрання та зміни запобіжних заходів окремі аспекти досліджуваного законодавства є спорідненими з чинним. Так, продовження тривалості арешту здійснювалось за поданням прокурора ухвалою суду. Крім того, на прокурора покладалось з'ясування визначальних векторів руху справи після закінчення дізнання та слідства [341, с. 420-421]. На наш погляд, наведена норма не просто зміщувала акценти досліджуваної діяльності у прогресивному напрямку, але й може вважатися однією з перших спроб становлення сучасного механізму прокурорського нагляду в досудовому провадженні, запобігання злочинам, шляхом усунення його причин та умов.

В окреслений період на українське Лівобережжя поширювалась дія норм Статуту кримінального судочинства 1864 р., відомого як зразково демократичного закону Російської імперії. На думку О. Поповича, ще з 1857 р. «Закон про судове провадження у справах про злочини та проступки» вносить прообраз сучасного процесуального керівництва, оскільки містить дані про право прокурора давати вказівки щодо дослідження окремих обставин справи [241, с. 120]. Така позиція видається справедливою і далі продовжує розвиватись вже на рівні Статуту кримінального судочинства. При цьому з його прийняттям утверджувалось негласне письмове попереднє розслідування, в котрому як обвинувачем, так і захисником виступав слідчий [179, с. 16]. Що ж стосується ролі прокурора на досудовому слідстві, то саме зазначений правовий акт найбільш наближено за змістом до сучасних норм утверджував його запобіжні повноваження, шляхом наглядової функції. Як слушно відзначає Р. Савуляк, нагляд за дізнанням і досудовим розслідуванням стає основним завданням прокуратури [4, с. 105]. Разом з тим недоречно говорити про «людино-мірний» напрям прокурорського нагляду, що обумовлено гострою потребою царизму спрямовувати зусилля на максимальне зміцнення власних позицій, тоді як будь-яка законотворча необачність загрожувала втратою контролю над ситуацією у суспільстві. Так, до нашого часу збереглись деякі інструкції про порядок дій прокурорів, що входили до складу судових палат. Є всі підстави стверджувати, що за своїм змістом вони мало відрізнялись між собою, незалежно від місця прийняття, оскільки базувались на загальних нормах Статуту кримінального судочинства та циркулярах міністерства юстиції. Перш за все йдеться про те, що діяльність прокурорів полягала у початку судового переслідування, нагляді за дізнанням і досудовим слідством, складенні обвинувального акту, наданні застережень за недоліки в роботі поліцейським чинам та роз’ясненні їм порядку діяльності з провадження дізнання та досудового розслідування [98, с. 2]. Крім того, звертається увага на те, що відповідальність за неповноту дізнання покладається на прокурора, який здійснював нагляд, та

міститься вказівка на необхідність проводити його особисто у разі, коли можна очікувати, що в такий спосіб може бути усунено перешкоди для успішного ходу слідства й переглядати всі справи, що перебувають в судового слідчого з наданням відповідних пропозицій з паралельною постановкою вимог дотримання законності та обґрунтованості [294, с. 6-7]. Примітним є те, що попри обов'язок виконання законних вимог прокурора, окремі акценти ставились і в контексті забезпечення самостійності слідчого. Поворотним моментом в розвитку прокурорського нагляду стало 24 листопада 1917 р., коли було вирішено відмовитись від зазначеного «буржуазного інституту» і тимчасово перекласти всю повноту повноважень на суди. Як стверджує В.М. Савицький, на той час не йшлося про нагляд за здійсненням досудового розслідування як про сформовану функцію, натомість лише означались певні елементи такого нагляду [294, с. 41], поряд з чим підкреслюється, що основи процесуального інституту нагляду закладались якраз першими декретами радянської влади. Між тим, з огляду на норми Статуту кримінального судочинства 1864 р. цілком впевнено можна визнати, що вони містять вже достатні повноваження прокурорів і вимоги до слідчих, що їм кореспондують, а відповідні акти радянської влади варто вважати не стільки основоположними, скільки констатуючими вже давно реально існуючий стан справ. Очевидно, за таким трактуванням стояло не більше, ніж прагнення наголосити нібито на високому рівні новизни запроваджених радянським законодавцем норм. Водночас на території УНР в цей час вже функціонував Надвищий суд УНР, при якому у складі прокураторів виконував свої повноваження прокурор, що поставало більш прийнятним, аніж на території революційної Росії. Те саме стосується положень новоприйнятого КПК від 25 травня 1922 р., норми якого згодом поширилися на землі України. Так, на прокурора покладались повноваження з нагляду за слідством, що знаходили вияв у праві ознайомлення зі справою, наданням вказівок, контролем за порушенням кримінальної справи та вибором запобіжних заходів, наданні дозволів на виїмку поштово-

телеграфної кореспонденції, встановленні причин затримки закінчення слідства та усунення причин правопорушення [294, с. 54]. Загалом суд на той час наділявся ширшими повноваженнями, ніж прокурор, що супроводжувалось певною хаотичністю у викладі прав обох. На сьогодні суд реалізує комплекс взаємообумовлених повноважень, що охоплюються категорією «судовий контроль», прокурор же провадить нагляд і його діяльність далеко не завжди є дотичною до судового контролю. При цьому КПК 1924 р. дещо розширив компетенцію прокурора повноваженням вирішувати питання про відвід слідчого, що доти стояло на межі відомчого й судового контролю, а нагляд за проведенням дізнання відніс до сфери відання слідчого. Варто брати до уваги й той факт, що у 1928 р. прокуратура здобула повний контроль над сферою досудового розслідування, а в 1934 р. підкреслювалась необхідність відповідального ставлення до збирання речових доказів, та й узагалі головною метою прокурорської діяльності оголошувалась робота над справами у межах досудового провадження [157, с. 18-19]. Суттєвого значення в контексті висловленого набула стадія порушення кримінальної справи як правова передумова досудового розслідування. З огляду на це обґрунтованим видається рівень уваги, що приділялась відповідному колу повноважень прокурора. У такому розрізі виникнення процесуальних відносин слідчого і прокурора О.Р. Михайленко цілком логічно пов’язав з обов’язком слідчого направляти прокурору копію постанови про порушення справи або відмову в її порушенні [189, с. 13-14]. Незважаючи на збереження каральної спрямованості кримінального процесу, відносно розширювались права підозрюваного, що вимагали забезпечення в контексті здійснення прокурорського нагляду. Характеризуючи загальне становище прокуратури у період 20-30 рр. XX століття, доводиться констатувати активну участь прокурорів на досудовій і судовій стадіях в діяльності, предметом якої стало знищення українського націоналістичного руху, що, безумовно, становив неабияку загрозу для міцності польської та радянської влади на українських землях [202, с. 64]. Таким чином,

прокуратура виступала частиною державного механізму, метою якого було формування безнаціонального населення, управління яким у власних інтересах стало б легкою задачею, а відтак на той момент еволюція прокурорського нагляду зупинялась, а його зміст було деформовано. На тлі окреслених кроків влади привертає увагу той факт, що незалежно від рівня розвитку законодавства, задекларованих пріоритетів й історичних передумов, органи прокуратури часом стоять не лише на сторожі законності, а отже, й досі викликають у суспільстві асоціацію з каральним, а не правозахисним державним органом.

Отже, розкриваючи діяльність прокурора у запобіганні злочинам за радянської доби, вкотре доходимо до висновку, що висвітлення його ролі відбувається крізь призму підсумкового значення для зміцнення радянської влади [210, с. 3], а критика недоліків досудового розслідування, що постають предметом уваги прокурора в контексті нагляду, подається не стільки у змістовній, скільки в ідеологічній площині. Таким чином, основні вектори досліджень законодавчих ініціатив спрямовуються на реалізацію засад соціалістичної законності і правопорядку в найширшому їх розумінні, тоді як конкретні заходи прокуратури в контексті захисту прав людини абсолютно не є пріоритетними. Це підтверджується й змістом норм радянського законодавства, що позбавлені елементарних дієвих важелів та достатніх гарантій дотримання законності у наведеному аспекті. Попри означене, науковці наполягають на тому, що найважливішим напрямком роботи, поряд із загальним наглядом, виступало «керівництво слідством, нагляд за діяльністю органів дізнання, усунення причин та умов» [210, с. 17]. З нашої точки зору, подібна риторика пояснюється тим, що останній поставав логічним продовженням першого, однак бачення людини як найвищої цінності, на захист прав якої мала б поширюватись наглядова функція, це не породжувало.

Викладене дозволяє дійти висновку про те, що становлення прокурорського нагляду за додержанням законів під час проведення

досудового розслідування й запобігання злочинам на землях сучасної України в період їх підпорядкування різним державам характеризувалось нерівномірністю та досить різноаспектним підходом до вирішення аналогічних запобіжних завдань. Разом з тим варто констатувати, що механізми прокурорського нагляду повсякчас поставали важелями точкового впливу на досягнення тих чи інших ідеологічних цілей, тоді як права людини залишались далеко за межами сфери інтересів держави. У кінцевому підсумку непослідовний розвиток досліджуваного інституту на наших теренах призвів до задіяння «відкладального» механізму в його повноцінному розвитку, а по суті – до наділення його комплексом тих змістових компонентів, позбавлення від яких складає першочергове завдання сучасного законодавця й правозастосовника.

Із року в рік вітчизняна правова система доводить власну неспроможність правового регулювання суспільних відносин. І ніщо так не привертає увагу громадян, як органи кримінальної юстиції, яким відводиться одне з ключових місць в ієрархічній структурі державного апарату. Потреба реформування цих органів не є новою. Ставши на шлях правових перетворень, підписавши Угоду про асоціацію з Європейським Союзом, наша держава зобов’язалася виконувати вимоги, однією з яких є реформування систем органів кримінальної юстиції.

Сучасний механізм будь-якої держави не можна уявити без організованих за тією чи іншою моделлю, наділених більш або менш широкою компетенцією органів прокуратури. З переходом України до системи демократичних стандартів побудови основ правової держави та громадянського суспільства функції прокуратури повинні трансформуватися. Тому саме досвід інших країн у поліпшені удосконалення вітчизняної системи прокуратури повинен стати в нагоді.

Щоб детально розібратися, як працює інститут прокуратури за кордоном, треба знати його місце в системі державних органів. Від цього, як показує аналіз законодавства, залежить і коло повноважень прокурора.

Якщо органи прокуратури перебувають в системі міністерства юстиції або суду, то вони, як правило, займаються тільки кримінальним переслідуванням осіб, які вчинили злочину, підтримують публічне звинувачення в суді, здійснюють нагляд за місцями ув'язнення.

Якщо ж органи прокуратури являють собою окрему самостійну систему, яка підзвітна Парламенту чи Президенту, то до вищеназваних обов'язкам слід ще віднести функції загального нагляду за законністю, охорону прав і свобод людини і громадянина, інтересів держави, запобігання злочинам.

Сьогодні, зважаючи на місце прокуратури в системі державних органів, у юридичній літературі можна зустріти таку класифікацію:

– країни, де прокуратура входить до складу міністерства юстиції, хоча при цьому може відноситися до органів правосуддя і діяти при судах, а прокурори можуть належати до суддівського корпусу («магістратури»). До цієї групи країн відносяться, зокрема, США, Франція, Бельгія, Нідерланди, Данія, Румунія, Ізраїль, Японія, Естонія, Сирія. Наприклад, в США і Канаді – Генеральний атторней, а у Франції й Естонії ці посади розділені. У більшості з перерахованих вище країн прокурори діють при судах. У США служба атторнеєв є цілком самостійний стосовно судової системи статус. У Франції прокурори знаходяться під керівництвом і контролем вищестоящих керівників і підзвітні міністру юстиції.

– країни, де прокуратура цілком входить до складу судової системи і знаходиться при судах або користується у межах судової влади адміністративною автономією. До цих країн слід віднести Іспанію, Колумбію, Болгарію, Латвію. Зокрема, в законодавстві Іспанії закріплено, що прокуратура сприяє юстиції в захисті законності, прав громадян і охоронюваного законом публічного інтересу в силу своєї функції чи за клопотанням зацікавлених осіб, а також стежить за дотриманням незалежності трибуналів і захищає в них публічні інтереси. Прокуратура виконує своє завдання відповідно до принципів єдності дій і ієрархічної

залежності. Очолює систему органів прокуратури Генеральний прокурор країни, який призначається на посаду Королем за поданням Уряду, узгодженим з Генеральною радою судової влади. В ієрархії судової влади він вважається другою особою після голови Верховного трибуналу.

– країни, де прокуратура виділена в самостійну систему і підзвітна парламенту або главі держави. Це, перш за все, соціалістичні (В'єтнам, КНР, КНДР, Куба, Лаос) і постсоціалістичні держави. У цих країнах на прокуратуру, поряд із класичними функціями, зазвичай покладається загальний нагляд за законністю, об'єктами якого є державні органи (зазвичай тільки виконавчі – від міністерств і нижче), суспільні об'єднання, господарські організації, різного роду установи і фізичні особи. У Конституціях цих країн статус прокуратури закріплюється як одного з найважливіших державних органів.

В країнах Латинської Америки органи прокуратури також мають незалежний статус, наділені адміністративно-фінансовою і функціональною автономією. Специфічною ознакою цих країн є наявність двох прокуратур: одна виконує функції кримінального переслідування, друга – займається загальним наглядом і захистом прав людини.

– країни, де власне прокуратури чи її прямого аналога взагалі немає. Яскравим прикладом такої країни є Великобританія. Генеральний аторней очолює адвокатський корпус, представники якого в необхідних випадках виступають на судових процесах як обвинувачі. Коли ж слухаються особливо важливі кримінальні справи, обвинувачення підтримує спеціальна посадова особа – Директор публічних переслідувань. Аналогічна система відтворена в багатьох колишніх англійських колоніях, хоча нерідко з істотними модифікаціями. Але слід зазначити, що в цих країнах генеральні атторнеї і служби публічних переслідувань на практиці здійснюють цілий ряд функцій, властивих прокуратурі [21, с. 56].

Наведена класифікація показує, що немає «єдиних стандартів побудови і діяльності прокуратури в світі, як з організаційної, так і з функціональної

точок зору. Немає таких стандартів і в країнах – членах Європейського Союзу» [180, с. 96]. Тому, вважаємо, що не слід поспішати з копіюванням тієї чи іншої прокурорської системи, навіть якщо в провідних країнах світу ми знаходимо певну організаційну схожість прокурорських моделей (Німеччина, Франція, США, Японія – прокуратура віднесена до відання міністерства юстиції), оскільки, ніхто з вчених та практиків за кордоном не вважає ту чи іншу правову систему еталоном. Крім того, світовий досвід, та й досвід колишнього СРСР показує, що важко створити нову правову службу навіть в умовах стабільності. Ще важче зробити це в період політичних і соціальних змін. Яскравою ілюстрацією зазначеного, може служити приклад, створення в нашій країні *Слідчого Комітету* [157]. Тому, щоб не помилитися, у реформуванні або корегуванні діяльності прокурорської системи і досягти у цій справі успіху, важливо, щоб будь-яке, нововведення, було сумісно з культурою та історією країни. Ця система повинна бути прийнята тим суспільством, у якому вона функціонує. Тому розглянемо, як організовані й функціонують органи прокуратури за кордоном.

У континентальній Європі прокуратура займає проміжне місце між виконавчою та судовою гілкою влади. В Італії, Румунії, Польщі прокурори входять до складу суддівського корпусу, утворюються при судах, однак є ієрархічно організованою системою, що функціонує під головуванням міністра юстиції, тобто підкоряється виконавчій владі [56, с. 58]. В країнах континентальної правової родини наявність прокуратури є характерною рисою. У романських державах інститут прокуратури найчастіше називають «публічним міністерством» чи «фіскалією» [215].

Розглянемо прокуратуру *США*. На основі синтезу англійських і континентальних традицій в США склалася атторнейська служба – типовий для даної країни інститут державної влади, що не має точного аналога в правових системах інших країн. Повноваження атторнейської служби з кримінального переслідування подібні до функцій прокуратури в інших державах, тому американську атторнейську службу звичайно називають

прокуратурою, а самих атторнеєв – прокурорами. Відмінність атторнейських служб США від європейських прокурорських органів полягає в тому, що вони не мають наглядових за законністю функцій, відіграють особливу політичну роль в американському суспільстві, не мають суворої ієрархічної підпорядкованості: місцеві атторнейські органи не підлеглі органам штатів, штатні не підлеглі федеральним. Аторнеї (відомі як федеральні прокурори та окружні прокурори) представляють федеральний уряд, окружний суд та апеляційний суд. Аторнеї та їхні органи управління є частиною Міністерства юстиції. США. Вони здійснюють нагляд і адміністративний супровід через Виконавчий апарат Міністерства юстиції. Обрані федеральні прокурори беруть участь у Консультативному комітеті Генерального прокурора Сполучених Штатів Америки. Аторнеї є незалежними, між ними немає відносин субординації. На цих посадових осіб покладаються повноваження підтримувати обвинувачення в суді в кримінальних справах, а також представляти інтереси держави в цивільних справах, коли зачіпаються інтереси федерації, штатів або міст. Аторнеї в справах про деякі тяжкі злочини здійснюють розслідування. Крім того, представники обвинувачення на стадії порушення кримінальної справи в більшості випадків змушують обвинувачуваного укласти угоду про визнання вини [348, с. 206].

Першою європейською країною, де була заснована система органів прокуратури стала середньовічна *Франція*. У юридичні літературі засновником французької прокуратури прийнято вважати Філіппа IV Красивого, який у 1302 р. своїм ордонансом визначив статус королівських прокурорів при судах [106, с. 85]. Щоправда, як зазначає О. Михайленко, ці органи існували і раніше, а у 1302 р. на законодавчому рівні було регламентовано їхній правовий статус [190, с. 100]. Уже у XII-XIII ст.ст. у Франції при судах різних рівнів існував чисельний клас стряпчих-прокураторів (procurateurs), з-поміж яких король вибирав собі повірених. Тобто первісно французька прокуратура виконувала у чистому вигляді функції представника інтересів короля у суді, і лише значно пізніше почала

захищати інтереси держави та суспільства в цілому. Н.В. Муравйов так характеризує цю зміну у напрямах діяльності французької прокуратури: «Поки король був власником доменів і сюзереном своїх васалів, його прокурор виступав простим фіскальним повіреним корони, коли ж королівська влада стала центром і носієм державних і суспільних інтересів, ... приватні інтереси короля почали співпадати з публічними, то повірений перших, королівський прокурор, став і органом других» [205, с. 58-59].

Той факт, що французькі королівські прокурори первісно призначалися з числа практикуючих адвокатів, та й сама посада королівського прокурора запроваджувалася при конкретному суді, практично зумовив неможливість виконання французькими прокурорами адміністративно-управлінських функцій. Хоча з розвитком абсолютизму у Франції королівські прокурори тимчасово наділялися обмеженими функціями загального нагляду у фінансовій та податковій сферах, проте після Великої французької революції цей напрямок діяльності французької прокуратури був остаточно втрачений, і нині основними напрямками діяльності прокуратури французької республіки є:

1) у кримінальних справах – порушення кримінального переслідування, нагляд за діяльністю судової поліції та слідчого судді, підтримання державного обвинувачення у судовому процесі, забезпечення виконання судових рішень, усунення причин та умов злочину;

2) у цивільних справах – представництво інтересів держави чи виконання функцій об’єктивного консультанта та суб’єкта нагляду з правом надання висновків;

3) у сфері судово-адміністративної діяльності – здійснення загального нагляду за судовими відомствами, адвокатурою і тюрмами, а також ведення судової статистики [328, с. 192-193].

У сучасній Франції прокуратура організаційно входить до складу Міністерства юстиції, хоча структура органів прокуратури співпадає із структурою судової системи.

Особливістю правового статусу французької прокуратури є те, що нормами Конституції регламентуються лише окремі принципові засади її діяльності, тоді як основні норми, які стосуються функціонування органів прокуратури, передбачаються переважно в актах процесуального законодавства. Так, у Кримінально-процесуальному кодексі Франції прокуратурі присвячено окрему главу 10.

Генеральний прокурор Франції знаходиться в підпорядкуванні Міністра юстиції й у свою чергу має право давати в межах своїх повноважень обов'язкові розпорядження всім посадовим особам прокуратури. До повноважень прокуратури входить здійснення нагляду за судовою поліцією, підтримування обвинувачення в суді, участь у цивільних справах, коли цього вимагають інтереси суспільства [290, с. 218;31].

Аналогічні закономірності розвитку системи органів прокуратури простежуються і у *Німеччині*. Вже у 1813 р. у королівстві Баварія в судовому процесі вперше виступив прокурор-обвинувач; у Бадені у 1832 р. було запроваджено участь прокурора у змагальних процесах з розгляду деяких кримінальних справ, при цьому прокурорські обов'язки покладалися на одного з членів суду. У 1843 р. у Вюртембюрзі було створено прокуратуру для формулювання обвинувачення по закінченню попереднього слідства, участі в якому прокурори не брали. У кінцевому підсумку, як зазначає О. Михайленко, головним предметом діяльності німецької прокуратури є власне кримінальне переслідування, складання обвинувальних актів та надіслання їх до суду, в якому прокурор є рівноправною стороною [193, с. 104].

У Німеччині прокуратура входить до системи органів юстиції й підкоряється вказівкам виконавчої влади (міністерства юстиції). Основи організації і діяльності прокуратури визначаються главою 10 федерального Закону «Про судовий устрій» і Кримінально-процесуальним кодексом ФРН, а статус прокурорів, які загалом визнаються державними службовцями, – також законами про статус чиновників, прийнятими на федеральному рівні і

в кожній із федеральних земель [337]. Органи прокуратури діють при судах. Основне повноваження прокуратури в Німеччині – це здійснення кримінального переслідування і підтримання державного обвинувачення у кримінальних справах, нагляд за забезпеченням виконання вироків суду у кримінальних справах, здійснення переслідування за так звані порушення громадського порядку. Пряма задача на попередження чи запобігання злочинам не зазначена.

На відміну від Франції та Німеччини, у деяких країнах романо-германської правової сім'ї прокуратура зберегла і окремі елементи функції загального нагляду за додержанням законів. Так, наприклад, відповідно до Укладення про судоустрій *Італії* від 20 січня 1941 р. італійська прокуратура поряд із функціями організації кримінального переслідування та підтримання державного обвинувачення у суді наділяється «безпосередньою владою щодо примусу у зв'язку з виконанням чи дотриманням законів, коли їх недотримання чи невиконання прямо зачіпає інтереси держави, якщо такого роду дії не відносяться законом до компетенції інших органів» [99, с. 306-307]. Як бачимо, і тут функція загального нагляду за дотриманням законів для італійської прокуратури є другорядною і виконується нею лише в тій мірі, в якій вона не віднесена до компетенції інших органів державної влади. На наш погляд, наділення італійської прокуратури обмеженими повноваженнями у сфері загального нагляду може бути пояснено тим, що централізована державна влада, так само як і громадянське суспільство в Італії починає формуватися значно пізніше, ніж у інших європейських країнах, а функціонування італійського державного механізму тривалий час характеризувалося сильними тенденціями авторитаризму, що і призвело до наділення прокуратури контрольно-наглядовими повноваженнями. В той же час, формування демократичної системи органів державної влади, заснованої на принципах розподілу влади зумовлює поступове передання функцій загального нагляду відповідним органам виконавчої влади і концентрацію

діяльності прокуратури передовсім у сфері кримінального переслідування та підтримання державного обвинувачення у суді.

Законодавство *Польщі* закріплює дуалістичний характер статусу, який поєднує виконання обов'язків Генерального прокурора та міністра справедливості (юстиції). Повноваження прокурора в Польщі охоплює підтримання державного обвинувачення в суді, нагляду за законністю під час розгляду цивільних, адміністративних справ, справ про проступки, тимчасового затримання та прийняття інших рішень про позбавлення волі. Він має право оскаржувати в судах, брати участь у запобіганні злочинності та вчиненні інших правопорушень. Замість загального нагляду за законністю прокуратура Польщі взаємодіє з різними державними та громадськими інституціями щодо запобігання злочинам та проступкам. Закон Польщі «Про прокуратуру» прямо зазначає, що на прокуратуру покладається співпраця з державними органами, державними установами та іншими суспільними організаціями в запобіганні злочинності та іншим правопорушенням [370].

Органи прокуратури Республіки Польщі виконують функцію по координації боротьби зі злочинністю. При її здійсненні прокуратура проводить міжвідомчі наради та конференції, на яких розглядаються питання методики спільного вирішення актуальних проблем виявлення, розслідування попередження злочинів. Вироблені таким чином рішення обов'язкові для всіх правоохоронних органів. Крім того, підлягають обов'язковому попередньому узгодженню з органами прокуратури будь відомчі проекти органів. Крім того, підлягають обов'язковому попередньому узгодженню з органами прокуратури будь відомчі проекти органів державної влади, в яких мова йде про виявлення та попередження злочинів [206, с. 18].

У системі державних установ *Великобританії* немає органів прокуратури, але є служби й посадові особи, які здійснюють окремі функції, властиві прокурорському нагляду та запобіганню злочинам. Так, до числа названих суб'єктів слід віднести Службу державного обвинувача й Генерального аторнея.

Служба державного обвинувача – це державна служба Англії та Уельсу, очолювана Директором публічних переслідувань. Ця служба підпорядкована парламенту через Генерального аторнея.

Генеральний аторней є головним юристом держави, а також він одночасно повинен бути членом правлячої партії парламенту. Він відповідальний перед парламентом за Казначейство Департаменту солісіторів, Директора Публічних Звинувачень, Директора Бюро із шахрайства великого масштабу та Директора Публічних Переслідувань в Північній Ірландії. Генеральний аторней виступає консультантом у Палаті Громад, юридичним радником Корони з правових питань, консультує урядові департаменти, дає відповіді на запити в Палаті Громад. Він уповноважений бути присутнім на засіданнях постійних Комітетів Парламенту, що розробляють законопроекти, консультувати Палату Громад із питань розробки та проведення парламентських процедур, поведінки й дисципліни її членів, міжнародно-правових зобов'язань.

Генеральний аторней – вища посадова особа у сфері кримінального переслідування, оскільки здійснює верховний контроль над публічним переслідуванням, сприяє забезпеченню єдиної судової політики в кримінальних справах [206, с. 16].

Найбільшою відмінністю між прокуратурою США та Великобританії є її зв'язок із законодавчою гілкою влади. Як відомо, в Англії історично склалося так, що генеральний прокурор за посадою є членом палати громад у парламенті, де надає юридичну оцінку законопроектам і контролює законодавчі пропозиції щодо реформування компетенції лорда-канцлера [269, p. 529].

У цілому ж, можна зробити висновок, що історичні особливості процесу формування інституту прокуратури у країнах континентальної Європи призвели до покладення на неї таких основних функцій, як організація кримінального переслідування осіб, що вчинили злочини, підтримання державного обвинувачення в суді у кримінальних справах та

представництво інтересів держави під час судового розгляду цивільних справ. Функція загального нагляду за дотриманням законів та запобігання злочинам органам прокуратури європейських держав від початку не була притаманна і могла тимчасово закріплюватися за ними в період посилення абсолютизму у монархічних державах чи авторитаризму в республіканських. Після переходу до демократичних форм державного устрою функція загального нагляду прокуратури та запобігання злочинам значно звужується або взагалі відмирає.

Досить цікавим є порядок дотримання принципу незалежності працівниками органів прокуратури в різних системах прокуратури.

Прокуратура *Бразилії*, як свідчить спеціальний розділ конституції, здійснює «юрисдикційну функцію держави», має на меті захист демократичного режиму, інтересів суспільства й особистості. Цей державний орган являє собою єдину централізовану систему під керівництвом генерального прокурора, до якої входять федеральна прокуратура, трудова прокуратура, військова прокуратура, прокуратура федерального округу, прокуратури штатів [332].

У законодавстві *Японії* можна зустріти певне протиріччя між принципом незалежності прокуратур та їхніми субординаційними відносинами з Міністерством юстиції, які формально дозволяється тією обставиною, що стосовно конкретних справ міністр може давати вказівки лише генеральному прокурору, але не нижчім прокурорам. У Конституції Болгарії тезу про незалежність прокурора записано більш конкретно: «... під час здійснення своїх функцій прокурори підкоряються лише закону». У Франції прокурор під час здійснення своїх обов’язків повністю незалежний, у тому числі у відношенню до суду, не підлягає відводу, на відміну від суддів і присяжних. В Іспанії органи прокуратури виконують свої завдання на основі принципів єдності дій, ієрархії, підпорядкування закону, вони незалежні від впливу політичних партій [301, с. 12].

Що стосується країн СНД, то у нормативно-правових актах, що регулюють діяльність органів прокуратури закріплена окрема норма щодо усунення причин та умов злочинів або запобігання злочинам.

Так, Генеральна прокуратура *Азербайджанської Республіки* вивчає та узагальнює практику прокурорського нагляду за виконанням і застосуванням законів, розробляє і здійснює заходи щодо вдосконалення прокурорського нагляду та попередження правопорушень. При здійсненні своїх повноважень: «…прокурори Азербайджанської Республіки в порядку і межах, встановлених законом, можуть виносити такі акти прокурорського реагування, як: *попередження*…(ст. 9)» [266]. З метою попередження вчинення правопорушень прокурор або його заступник роблять громадянину або посадовій особі офіційне застереження (ст. 22. «Застереження» Закону «Про прокуратуру»).

У *Білорусії* окремою главою Закону «Про прокуратуру Республіки Білорусь» передбачаються «акти прокурорського нагляду» (ст. 38-42), серед яких *протест* – акт прокурорського нагляду, що містить вимогу про усунення порушень законодавства, причин і умов, що сприяють цим порушенням (ст. 38 Закону); *офіційне попередження* – акт прокурорського нагляду про неприпустимість повторного вчинення посадовою особою, іншим громадянином правопорушень, що тягнуть за собою відповідальність, встановлену законодавчими актами, або підготовки до вчинення ними протиправних дій, і оголошений таким посадовій особі, іншому громадянину з метою попередження вчинення ними правопорушень.

В ст. 47 Закону «Про прокуратуру» *Республіки Казахстан* від 21 грудня 1995 р. зазначено, що «…дії прокурора спрямовані на попередження, виявлення та усунення злочинів…».

Українська модель прокуратури передбачає відносну самостійність у виконанні власних повноважень, за винятком вотуму недовіри, який може висловити Верховна Рада України, тобто простежуємо пряму підзвітність між цими органами. Зважаючи на вищерозглянуті моделі романо-германської

та англосаксонської правової системи, зауважимо, що підвідомчість прокуратури відносять до суддівського або до виконавчого корпусу, що, на наш погляд, не є доречним, адже така залежність позбавляє самостійності в прийнятті рішень і може призвести до поширення корупційних схем. Водночас підкреслимо, що функціональне підпорядкування прокуратури виконавчій або судовій владі може зруйнувати сформовану в державі систему «стримувань і противаг», порушити баланс. І виконавчі органи, і судова влада так чи інакше застосовують закони. Якщо відбуватиметься кругова порука, то фактично держава буде позбавлена незалежного механізму контролю. Не маючи автономного від судів прокурорського нагляду, не створивши механізму реагування на порушення законів судами, залишивши прокуратуру у виконавчому корпусі, буде утворено образ «сліпого спостерігача», оскільки нагляд здійснюватиметься у визначених виконавчою гілкою влади межах. Хоча й світовий досвід демонструє позитивні сторони такого підпорядкування, але українська ментальність, як показує історичний досвід, не спроможна діяти самостійно навіть під час свободи вибору.

Прокуратура в Україні сконцентрована на виконанні загального нагляду. Але є науковці, які не підтримують цю точку зору й вважають за необхідне змінити такий уклад. Так, М. Якимчук, загальнонаглядову функцію прокуратури пропонує трансформувати в представницьку функцію захисту інтересів громадянина або держави в суді. І. Марочкін вважає, що функції прокуратури необхідно оптимізувати за допомогою вилучення функції нагляду за дотриманням і застосуванням законів та надання пріоритету функціям, які забезпечують правозахисну спрямованість [183, с. 376-378]. На наш погляд, їхні думки мають міцний фундамент, оскільки людина є тією координатою, на яку спрямована вся європейська система захисту, саме тому її права, інтереси та свободи повинні стати пріоритетними в правовій системі.

Звернемося до Рекомендацій Ради Європи, щоб зрозуміти, який прототип органів прокуратури вони бачать. Так, у Рекомендації Rec(2000)19 Комітету Міністрів державам-членам щодо ролі прокуратури в системі кримінального правосуддя зазначено, що прокурори в усіх системах кримінального правосуддя:

– вирішують питання про відкриття або продовження кримінального переслідування;

– підтримують обвинувачення в суді;

– можуть оскаржувати або вносити апеляційні подання на всі або деякі судові рішення.

У певних системах кримінального правосуддя прокуратура також:

– здійснює державну кримінальну політику (по змозі з урахуванням регіональних і місцевих умов);

– веде розслідування, керує ним або здійснює нагляд за ним;

– забезпечує надання ефективної допомоги потерпілим;

– ухвалює рішення щодо заходів, альтернативних кримінальному переслідуванню;

– попереджує злочини;

– здійснюють нагляд за виконанням рішень судів [289].

Стає очевидним той факт, що функції прокуратури відмежовуються у сфері кримінальної юстиції та у визначених системах.

Так, на підтвердження положень вищезазначеного акцентуємо увагу на принципах, закріплених у Висновку № 3(2008) Консультативної ради європейських прокурорів про «Роль прокуратури за межами сфери кримінального права», щодо особливих повноважень прокурорів поза межами кримінального судочинства, що є логічним наслідком продовження теми згадуваної Рекомендації:

– компетенція органів прокуратури поза межами системи кримінального судочинства не повинна бути такою, що обмежує права осіб на подання позову або захист своїх інтересів у чесному та неупередженому

судовому засіданні, навіть у випадках, коли прокуратура діє або має намір діяти як одна зі сторін;

– у випадках, коли прокуратура уповноважена приймати рішення, які стосуються прав і обов'язків осіб, повноваження органів прокуратури мають бути жорстко обмежені, визначені законом, і не можуть перешкоджати праву сторін формувати засіб правового захисту фактично й за законом у незалежному та неупередженому судовому засіданні. Органи прокуратури повинні діяти повністю незалежно від будь-якої іншої влади, і їхні рішення мають бути обґрунтованими та оголошуватися зацікавленим особам [46].

Проаналізувавши низку нормативно-правових актів, вимог європейських стандартів, порівнявши систему функціонування прокуратури в різних країнах світу, зауважимо, що українська модель майбутньої оновленої прокуратури не повинна бути схожою на жодну із систем, оскільки підпорядкованість та залежність, яка існує в інших, у вітчизняній системі не зможе виправдати потреби часу, хоча б тому, що на її формування впливає ментальність нації, особливості розвитку правої системи в історичному розрізі.

На нашу думку, слід змістити концентрацію уваги з наглядової функції, яку звикли вже асоціювати з органами прокуратури, на захист прав та свобод громадян та контроль за виконанням вимог закону правоохоронними органами з дотриманням принципів об'єктивності, справедливості, законності та неупередженості.

Таким чином, порівняльно-правовий аналіз організації та діяльності прокуратур країн Європи привернув нашу увагу до кількох чи не найголовніших аспектів окресленої теми. По-перше, моделі прокуратур країн Європи дають лише загальне уявлення про функції цих правоохоронних органів. Передусім кожній національній прокуратурі властиві свої специфічні функції та повноваження, що пояснюється як загальною логікою моделі, так і особливостями, традиціями національної правової культури, іншими об'єктивними та суб'єктивними чинниками. Від традицій певної правової

системи безпосередньо залежить не тільки обсяг функцій, але й критерії їх класифікації. По-друге, прокурор в розвинутих демократичних країнах виступає у двох іпостасях – як домінуючий суб'єкт кримінального судочинства (проводить, керує, стежить за розслідуванням) та як учасник цивільного судочинства. Тут ми розглядаємо функції, які на Заході найбільш чітко асоціюються з інститутом прокуратури. Якщо відійти від особливостей конкретних національних правових систем, то численні функції, властиві прокуратурам різних країн світу, можна розділити на такі основні блоки: 1) функція кримінального переслідування й пов'язані з нею функції; 2) нагляд за діяльністю правоохоронних і пенітенціарних органів; запобігання злочинам, усунення причин та умов; 3) участь у цивільному судочинстві. Справді, саме об'єднання у межах однієї інституції названих повноважень, передусім у сфері розслідування злочинів та підтримання державного обвинувачення в кримінальному процесі, й зумовлює таку очевидну відмінність прокуратури від інших органів державної влади в західних демократіях. Унікальність прокуратури виявляється ще й у тому, що донедавна в багатьох державах вона виконувала функції представника держави не тільки у кримінальних справах, а й в цивільному судочинстві. На сьогоднішній день в більшості держав Європи прокурори вправі порушувати слухання у цивільних справах лише в тому разі, якщо зацікавлена сторона не може самостійно захистити свої права, або ж (як в Україні) захищаються інтереси держави в цілому.

Функції прокуратури ґрунтуються в цій сфері на основному конституційному праві – праві на доступ до суду. Здійснення кримінального переслідування – це фактично єдина універсальна функція прокуратур багатьох держав, але повноваження прокурорів щодо кримінального переслідування в різних країнах не однакові. Так, у Німеччині, на думку вчених, прокуратура є «господинею» кримінального переслідування, не менше повноважень в кримінальному судочинстві має прокуратура Франції, а у США аторнеї (прокурори) взагалі «правлять бал» у кримінальному

процесі. Характерно, що європейським співтовариством було заплановано створити прокуратуру ЄС, при цьому передбачалося, що в своїй діяльності прокурор ЄС має керуватися принципом монополії прокуратури на порушення кримінальної справи в усіх випадках вчинення злочинів. Це свідчить про подальше усталення функції прокурора у кримінальному переслідуванні. По-третє, роль прокуратури як державної інституції формується в межах двох моделей кримінального процесу (обвинувального та інквізиторського), де переважають інтереси особи та інтереси суспільства. Хоча процес розвитку інституту прокуратури у країнах західної демократії супроводжувався й нині супроводжується різноманітними як позитивними, так і негативними явищами, але він має бути прикладом для нашої країни як такий, що сягнув максимального розвитку (зрілості) прокурорських систем, які нині концентрують свої зусилля здебільшого на проблемі захисту прав людини.

Об’єктивно вони уже виконали значну частину завдань системного характеру, розробили стратегію концепції свого розвитку та цілий спектр реформаторських заходів, який забезпечує нині подолання юридичних розбіжностей двох різних за змістом систем, що сприяє їхньому зближенню, адаптації та ефективному функціонуванню в межах єдиного правового простору. Європейські принципи та стандарти не з’явились на «голому місці», а виникли на терені правової інтеграції в процесі реалізації ідеї «європейської єдності» та не є застиглими інтеграційними моделями, які мають бути догмою для національних правових систем, що наближаються до них. Основні стандарти та принципи прокурорської діяльності сформульовані в нормативно-правових актах Організації Об’єднаних Націй та Ради Європи, значна частина яких рекомендаційні і за своєю природою не є обов’язковими, але повинні застосовуватись державами-членами цих міжнародних організацій.

Якщо ж розглянути питання основних зарубіжних принципів і стандартів, то вони здебільшого нічим не відрізняються від наших

вітчизняних. У законодавстві практично всіх європейських та інших держав закріплені та діють принципи незалежності, об'єктивності і неупередженості. Прокуратура незалежна (або прагне бути такою) від будь-якої зовнішньої влади, у тому числі і політичної. Практично скрізь законодавство про прокуратуру розвивається в напрямі, який забезпечує невтручання законодавчої і судової влади в змістовну (процесуальну) діяльність прокуратури.

Прокурор зобов'язаний спиратись на рекомендації консультативної ради. І насамкінець, з метою запобігання будь-якому свавіллю в процесі прийняття прокурорських рішень, парламентом та урядом визначаються основні напрями, принципи та критерії діяльності прокуратури у питаннях кримінальної політики, а громадськість має повну інформацію про організацію діяльності цієї державної правоохоронної структури. А тому можна стверджувати, що роль прокуратури в країнах західної демократії полягає в забезпеченні неупередженої і рівноправної системи кримінально-правового правосуддя, участі у запобіганні злочинам та ефективного захисту громадян від злочинності. З огляду на вищезазначене не менш важливим завданням для України є не тільки засвоєння основних європейських принципів та стандартів, але й розроблення специфічних заходів та засобів, необхідних саме для реформування прокуратури України на відповідних етапах інтеграції до Європи.

Переконані, що вся подальша діяльність органів прокуратури України в XXI столітті має ґрунтуватися на загальнолюдських цінностях: захисті прав людини і громадянина, рівності усіх перед законом і справедливості громадянського суспільства, демократії, плюралізмі поглядів і верховенстві права в усіх сферах суспільного життя. Європейський шлях демократії, законності, поваги і захист людини – єдино правильний шлях, і звертати з нього не можна.

Висновки до розділу 1

З проведеного вище аналізу наукової літератури, можна зробити висновок, що вчені досить фрагментально та поверхово досліджували прокуратуру України як суб'єкта запобігання злочинам, хоча це питання має не тільки теоретико-прикладний характер, а й практичне значення, оскільки від його вирішення на доктринальному рівні залежить ефективність не тільки діяльності даного державного органа, але й усіх суб'єктів запобіжної діяльності в Україні.

Зокрема, встановлено, що питання прокурорського нагляду досліджували більшою мірою в межах наукової спеціальності 12.00.10 – судоустрій; прокуратура та адвокатура і лише епізодично – у межах здійснення прокурорських перевірок, не розглядаючи при цьому зазначеної тематики в межах іншої наукової спеціальності, а саме: 12.00.08 – кримінальне право та кримінологія; кримінально-виконавче право, що важливо для вирішення завдань по запобіганню злочинам в Україні.

Правовий статус об'єктивно відображає як позитивні моменти, так і недоліки реально діючої політико-юридичної системи будь-якої держави, принципи демократії, державних основ даного суспільства. Тому його не можна правильно зрозуміти й розкрити, не звертаючись до сутності того соціального устрою, в умовах котрого він складається й функціонує. Правовий статус – частина елементу суспільства.

Виходячи з цього, актуальність висвітлення обґрунтованих обставин встановлення правового статусу працівників прокуратури зумовлені нормотворчою практикою у цьому напрямі, що розпочалась з прийняттям Закону України «Про прокуратуру» у 1991 році. Поряд з цим досі у законодавчих актах не в повному обсязі визначено управлінський статус прокурорів обласного рівня, міст з районним поділом і районними

прокурорами, керівників структурних підрозділів тощо. На нашу думку, зміна пріоритетів в діяльності органів прокуратури зумовлює необхідність організаційної перебудови прокурорської системи в цілому та і окремих органів з метою налагодження роботи її працівників та досягнення найбільш ефективних результатів.

Поряд з цим необхідно констатувати, що прокуратура здійснює запобіжну діяльність не ізольовано, а у різних видах взаємодії з органами, 1) які визначають державну політику у сфері боротьби зі злочинністю (Президент України, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України); 2) які здійснюють координацію діяльності у сфері запобігання та протидії злочинності (Генеральний прокурор України та підпорядковані йому прокурори; Рада національної безпеки і оборони України); 3) які здійснюють правоохоронну діяльність у сфері боротьби зі злочинністю (серед суб'єктів даної групи варто виділяти дві підгрупи: а) органи, для яких здійснення діяльності по боротьбі зі злочинністю є однією з основних функцій (наприклад, Департамент карного розшуку МВС України, Головне управління по боротьбі з корупцією та організованою злочинністю СБУ України та ін.); б) органи які здійснюють таку діяльність лише у процесі виконання ними основних функцій, що безпосередньо не пов'язані з боротьбою зі злочинністю (Національний банк України, Міністерство фінансів України, Державна митна служба України, Державна прикордонна служба України, а також інші міністерства та відомства, що мають контрольні повноваження у межах покладених на них обов'язків щодо взаємодії зі спецпідрозділами по боротьбі зі злочинністю); 4) які здійснюють контролюючу та інші види управлінської діяльності (громадські організації, об'єднання, органи державного контролю, преса). Тільки при такому підході та при умові усунення правових прогалин можна створити належні правові засади діяльності прокуратури як суб'єкта запобігання злочинам в Україні.

Проаналізувавши низку нормативно-правових актів, вимог європейських стандартів, порівнявши систему функціонування прокуратури

в різних країнах світу, з'ясовано, що українська модель майбутньої оновленої прокуратури не повинна бути схожою на жодну із систем, оскільки підпорядкованість та залежність, яка існує в інших, у вітчизняній системі не зможе виправдати потреби часу, хоча б тому, що на її формування впливає ментальність нації, особливості розвитку правої системи в історичному розрізі.

Порівняльно-правовий аналіз організації та діяльності прокуратур країн Європи привернув нашу увагу до кількох чи не найголовніших аспектів окресленої теми. По-перше, моделі прокуратур країн Європи дають лише загальне уявлення про функції цих правоохоронних органів. Передусім кожній національній прокуратурі властиві свої специфічні функції та повноваження, що пояснюється як загальною логікою моделі, так і особливостями, традиціями національної правової культури, іншими об'єктивними та суб'єктивними чинниками. Від традицій певної правової системи безпосередньо залежить не тільки обсяг функцій, але й критерії їх класифікації. По-друге, прокурор в розвинутих демократичних країнах виступає у двох іпостасях – як домінуючий суб'єкт кримінального судочинства (проводить, керує, стежить за розслідуванням) та як учасник цивільного судочинства. Тут ми розглядаємо функції, які на Заході найбільш чітко асоціюються з інститутом прокуратури. Якщо відійти від особливостей конкретних національних правових систем, то численні функції, властиві прокуратурам різних країн світу, можна розділити на такі основні блоки: 1) функція кримінального переслідування й пов'язані з нею функції; 2) нагляд за діяльністю правоохоронних і пенітенціарних органів; запобігання злочинам, усунення причин та умов; 3) участь у цивільному судочинстві. Справді, саме об'єднання у межах однієї інституції названих повноважень, передусім у сфері розслідування злочинів та підтримання державного обвинувачення в кримінальному процесі, й зумовлює таку очевидну відмінність прокуратури від інших органів державної влади в західних демократіях. Унікальність прокуратури виявляється ще й у тому, що

донедавна в багатьох державах вона виконувала функції представника держави не тільки у кримінальних справах, а й в цивільному судочинстві. На сьогоднішній день в більшості держав Європи прокурори вправі порушувати слухання у цивільних справах лише в тому разі, якщо зацікавлена сторона не може самостійно захистити свої права, або ж (як в Україні) захищаються інтереси держави в цілому.

2. КРИМІНОЛОГІЧНЕ ОБҐРУНТУВАННЯ ФУНКЦІЙ ПРОКУРАТУРИ В ДЕРЖАВНОМУ МЕХАНІЗМІ ЗАПОБІГАННЯ ЗЛОЧИНАМ В УКРАЇНІ

2.1. Реалізація запобіжних функцій прокуратури в процесі проведення оперативно-розшукової діяльності

Забезпечення правопорядку, дотримання прав і свобод людини є пріоритетними завданнями сучасної України на шляху інтеграції до європейського співтовариства. Ефективне їх виконання значною мірою залежить від роботи органів прокуратури, наділених згідно Конституції України та низки інших нормативних актів національної правової системи функцією нагляду за додержанням законів органами що проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство. У цілому зміст цієї функції прокуратури в основному, спрямований на виконання завдань, пов’язаних із запобіганням злочинам.

У спеціальній літературі за часів СРСР, що розглядала питання загальної теорії ОРД, запобігання злочинам шляхом проведення ОРЗ, не виділялися як самостійна організаційно-тактична форма. Хоча на той час у МВС Української РСР було сформовано професійне ядро фахівців оперативного профілю. При цьому слід зазначити, що своєї наукової школи запобігання злочинам із використанням ОРД у цей період створено не було. Більш того, наукові дослідження цього напряму обмежувалися роботами таких російських учених, як А. І. Алексєєв, Г. К. Сінілов, які наприкінці 1970-х років висунули гіпотезу про те, що оперативні підрозділи, застосовуючи негласний метод, також здійснюють запобіжні заходи, що певною мірою не співвідносяться з традиційними організаційно-тактичними формами ОРД органів внутрішніх справ [3, с. 166].

Як встановлено в ході даного дослідження, першою спробою теоретичного обґрунтування запобігання злочинам із використанням ОРЗ, як самостійної організаційно-тактичної форми ОРД ОВС, слід вважати наукові розробки С. С. Овчинського, зокрема його лекцію «Оперативно-розшукова профілактика» [221, с. 45]. Аналізуючи зазначену роботу, можна стверджувати, що вона актуалізувала теоретичні розробки проблем запобігання злочинам підрозділами ОВС, що здійснювали ОРД. Так, у середині 1980-х років, точка зору про існування такої самостійної організаційно-тактичної форми, як «оперативно-розшукова профілактика», мала певну перевагу над іншими [221, с. 4], яка знайшла своє відображення у сучасних наукових працях.

Поряд з цим, для того, щоб з'ясувати її роль і місце у системі заходів запобіжної діяльності, та, зокрема, у механізмі реалізації функцій по запобіганню злочинам органами прокуратури важливо з'ясувати суть та генезис розвитку такого правового явища, як «оперативно-розшукова профілактика», основу якої складає діяльність по запобіганню злочинам. Як зазначав А.П. Закалюк, запобіжна діяльність щодо злочинності безпосередньо спрямовується не проти неї у тому вигляді (обсязі), в якому вона існує на теперішній час, а стосовно чинників, що її зумовлюють. Ця діяльність здійснюється, насамперед, з метою перервати дію останніх і тим самим перешкодити подальшому вчиненню злочинів, існуванню злочинності у сучасних параметрах та їхньому збільшенню [85, с. 318].

Як свідчить практика, у такій ситуації «оперативно-розшукова профілактика» є одним із пріоритетних напрямів протидії злочинності, яка складається з оперативно-розшукового запобігання злочинам, виявлення латентних злочинів та осіб, що їх вчинили, а також оперативно-розшукової протидії перешкоджанню кримінальному правопорушенню. При цьому, в умовах професіоналізації злочинності і зростання її загального рівня, саме оперативно-розшукова профілактика злочинам має найбільший потенціал у протидії злочинам, насамперед завдяки наявності у своєму арсеналі

оперативно-розшукових заходів, які здійснюються оперативними підрозділами НП.

Аналіз публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми, показав що теоретичними дослідженнями сутності оперативно-розшукового запобігання злочинам займались, у першу чергу, фахівці у галузі ОРД, які прийшли до висновку, що досягнення цілей оперативно-розшукової запобігання злочинам ОВС у вигляді зниження загального рівня злочинності може бути забезпечено шляхом чіткої організації та структурованості такої діяльності. Крім того, науковці переконані, що до головних напрямів оперативно-розшукової протидії відноситься оперативно-розшукове запобігання. Ця діяльність має характерну ознаку, саме вона повинна провадитись до моменту вчинення злочину. До даної групи в науці відносять: а) оперативно-розшукову профілактику; б) оперативно-розшукове попередження; в) оперативно-розшукове припинення вчинення злочинів.

Поряд з цим, як з цього приводу зазначив О. В. Кириченко, у теорії оперативно-розшукової діяльності на сьогодні не існує єдиного погляду щодо визначення поняття та змісту оперативно-розшукового запобігання злочинам. Більш того, у теорії та практиці використовуються різні термінологічні визначення цієї категорії: «оперативно-розшукове запобігання», «оперативно-розшукова профілактика», «попередження», «припинення» тощо. Дехто з кримінологів та фахівців ОРД зазначені терміни вважає синонімами. Але на сьогодні загальновизнаного в науці універсальною категорією, яка адекватно відображає форми оперативно-розшукової протидії злочинності, є оперативно-розшукове запобігання злочинам. Шляхом вживання терміна «запобігання» стосовно злочинності та злочинних проявів пішла також й законодавча практика, застосовуючи в деяких законодавчих актах зазначену термінологію [108, с. 70].

Щодо змісту «оперативно-розшукове запобігання», то у науковій літературі можна зустріти різні підходи. Так, Д. А. Михайличенко зазначає, що запобігання злочинності методами спеціальної превенції здійснюється в

таких формах: 1) профілактика злочинності (запобігання можливим злочинам до формування злочинного наміру): а) загальна профілактика (стосовно невизначеного кола осіб); б) індивідуальна профілактика (стосовно конкретних осіб); 2) запобігання конкретним злочинам (щодо яких сформовано злочинний намір): а) відвернення злочинів (на стадії задуму та готування); б) припинення злочинів (на стадії замаху та вчинення) [194, с. 116-122]. Більш чітке визначення оперативно-розшуковому запобіганню злочинам дає І. П. Козаченко. На його думку, воно полягає у завданні перешкоди доведенню початих злочинних дій до кінця шляхом виявлення осіб, які готуються до його здійснення, і вжиття до них заходів, що не допускають переростання підготовчих дій у замах або закінчений злочин [114, с. 206-207]. Крім того, науковцями запобігання злочинам визначається й як дії, спрямовані на встановлення осіб, які планують конкретні злочини, і вжиття необхідних заходів, що виключають реалізацію їх намірів [227, с. 257].

Р. А. Халілєв визначає зміст оперативно-розшукового запобігання як тріаду, а саме: а) оперативно-розшукову профілактику злочинів (як загальна, так й індивідуальна) – її сутність полягає в усуненні, нейтралізації причин і умов (об'єктивних і суб'єктивних), обставин та факторів (внутрішніх і зовнішніх) стосовно імовірного злочинця. Проведені дослідження засвідчили, що головний напрям у запобіганні злочинності на ґрунті етноконфесійних суперечок повинен знаходитися на соціальному рівні. Подібні заходи у регіонах країни слід проводити з урахуванням національних особливостей (звичаїв, традицій, соціальних і психологічних особливостей етнічних та конфесійних груп); б) оперативно-розшукове попередження злочинів, як друга стадія запобігання, та яке по своєму змісту є цілком логічною реалізацією в ОРД вимог законодавця. Її сутність полягає у виявленні осіб, дії яких свідчать про протиправну спрямованість вчинити злочин (злочини) і можуть перерости у злочинні. Такий різновид запобіжної діяльності, як попередження, посідає особливе місце в системі ОРЗ, оскільки

він повинен бути спланований, узгоджений та санкціонований. Водночас він має й профілактичний вплив, проте опосередкований – через стадію попередження злочинів; в) оперативно-розшукове припинення злочинів – третя стадія запобігання злочинам із використанням можливостей оперативно-розшукової діяльності. Вона настає у випадку невирішення завдання запобігання злочинам на перших двох стадіях [339, с. 297]. Виходячи з отриманих у ході даного дисертаційного дослідження результатів, з позицією Р.А. Халієва можна погодитись повністю.

Таким чином, особливість оперативно-розшукового запобігання злочинам ОВС полягає у тому, що оперативні підрозділи цих органів спрямовують свою діяльність на виявлення та усунення (нейтралізацію) причин і умов, що сприяють вчиненню злочинів, виявлення осіб, схильних до вчинення злочинів, застосування до них заходів, направлених на подальшу їх відмову від злочинних намірів, а також на недопущення вчинення злочинів на різних стадіях злочинної поведінки за допомогою як гласних, так і негласних оперативно-розшукових сил, засобів та методів. При цьому, складовими запобігання злочинам оперативними підрозділами ОВС є: а) виявлення причин та умов, що сприяють вчиненню злочинів, здійснення заходів для їх усунення або нейтралізації; б) виявлення осіб, від яких можна очікувати вчинення злочинів, та вплив на них з метою недопущення вчинення злочину; в) попередження злочинів на стадії виникнення злочинного наміру до початку посягання; г) припинення злочинів на різних стадіях злочинної поведінки (готуванні чи замаху на злочин) [109, с.172].

Звичайно, що сутність реалізації запобіжних функцій прокуратури в процесі проведення ОРД неможливо дослідити без з’ясування сутності елементів оперативно-розшукового запобігання злочинам. Так, першим елементом оперативно-розшукового запобігання злочинам наковці називають *оперативно-розшукову профілактику*. У тлумачних словниках під профілактикою – розуміють заходи, що запобігають виникненню й поширенню хвороб, сприяють охороні здоров’я населення [321]. Виходячи з

цього, С.С. Галахов визначає оперативно-розшукову профілактику як нормативно врегульовану систему комплексних оперативно-розшукових заходів по здійсненню індивідуально-профілактичного впливу і контролю щодо осіб, які перебувають на оперативно-розшукових і профілактичних обліках ОВС, з метою вивчення і нейтралізації чинників, що впливають на їх криміногенну активність [49, с. 10]. Крім цього, він виокремлює два види оперативно-розшукової профілактики, а саме загальну та індивідуальну. На думку М.І. Бутька, оперативно-розшукова профілактика – це система здійснюваних оперативними апаратами ОВС на нормативно-правовій і науковій основах розвідувальних заходів із застосуванням спеціальних сил, засобів і методів, спрямованих на виявлення та усунення причин злочинів, умов, що їм сприяють, а також на виявлення осіб, які допускають протиправну поведінку, і здійснення на них попереджувально-профілактичного впливу [39, с. 9]. І. П. Козаченко, у свою чергу, розглядає оперативно-розшукову профілактику, як самостійну форму ОРД, а саме: як цілісну систему оперативного контролю і профілактичного впливу щодо осіб, криміногенної обстановки (ситуації) та інших антисуспільних явищ, попередження задуманих злочинів і тих, що готуються, з використанням оперативно-розшукових сил, засобів і методів, зазначаючи при цьому, що розкриваючи поняття оперативно-розшукової профілактики, доцільно виходити із таких суб’єктів, які цілеспрямовано здійснюють профілактику злочинів як явну функцію, володіють можливістю вибору лінії поведінки, мають у розпорядженні спеціальні сили і засоби профілактичного впливу [114].

Саме зазначені наукові підходи й склали методологічне підґрунтя при з’ясуванні змісту запобігання функцій прокуратури у процесі проведення ОРД.

Як виявлено у ході даного дослідження, оперативно-розшукова профілактика також відрізняється від інших видів профілактики й тим, що вона вивчає особливості не тільки гласної, а й негласної діяльності

оперативних підрозділів щодо усунення умов, які сприяють учиненню злочинів, а також впливу на осіб, стосовно яких застосовуються заходи профілактики, за допомогою сил, заходів, засобів і методів, що є в їх розпорядженні. При цьому діяльність з реалізації оперативно-профілактичної функції оперативних підрозділів спрямована здебільшого на здійснення відповідного профілактичного впливу на осіб, схильних до вчинення злочинів, з метою їх добровільного відмовлення від протиправної поведінки і їх позитивної життєвої переорієнтації. Крім цього, у ході проведення таких заходів усувають (нейтралізують) як явні, так і латентні криміногенні чинники, що спонукають осіб до вчинення злочинів.

Особливість оперативно-розшукової профілактики полягає також у тому, що її вплив на об'єкти реалізується у прихованому вигляді: від отримання негласної інформації до комбінування оперативно-розшукових можливостей з усунення протиправної поведінки, ситуації (обстановки). Виходячи з цього, В. І. Василинчук зробив висновок про те, що сутність оперативно-розшукової профілактики злочинів полягає у тому, що: 1) на індивідуальному рівні профілактика можлива, якщо особа може задумувати вчинення злочину, але не обов'язково має конкретний задум або здійснює готування до злочину; якщо ж особа здійснила певні підготовчі дії, у вчиненому не має бути ознак злочину. В іншому разі запобіжні заходи виходять за межі оперативно-розшукової профілактики; 2) оперативно-розшукові заходи використовуються не як засіб, що забезпечує притягнення особи до кримінальної відповідальності, а навпаки, з метою недопущення вчинення злочину й оберігання особи від притягнення до такої відповідальності; 3) оперативно-профілактичні заходи спрямовані, насамперед, на недопущення вчинення саме злочинів, а не інших правопорушень [41, с. 128–129].

Другим елементом оперативно-розшукового запобігання злочинам є *оперативно-розшукове попередження*. При цьому розкриваючи зміст оперативно-розшукового попередження злочинів, дуже важливо з'ясувати

етимологічне тлумачення терміну «попередження». За новим тлумачним словником української мови «попередження» визначено як наперед зроблене повідомлення про що-небудь, застереження проти чого-небудь [321], а в Сучасному тлумачному словнику української мови – як запобігання вияву чого-небудь небажаного [321]. Саме тому та виходячи зі змісту даного поняття, В. Р. Волчков не включає до оперативно-розшукового попередження усунення причин та умов вчинення злочинів і заперечує припинення злочину на стадії замаху як складову частину попередження, тобто фактично ототожнює попередження з недопущенням вчинення задуманих злочинів. Попередження злочинів, на його думку, – здійснення оперативно-розшукових заходів, спрямованих на виявлення осіб, які замислюють злочини або вже виконали підготовчі до злочину дії, та які забезпечують відмову цих осіб від злочинних задумів і дій, а за наявності законних підстав – притягнення їх до кримінальної відповідальності за приготування до злочину [48, с. 20].

Розглядаючи категорію оперативно-розшукового попередження злочинів, І. А. Юрченко зазначає, що саме цей напрям ОРД забезпечує один із її принципів, а саме – наступальний характер або оперативність. Цей принцип прослідковується у спрямованості оперативно-розшукової діяльності на упередження: а) умисного вчинення особами суспільно небезпечних протиправних діянь (тобто на попередження вчинення злочинів, виявлення їх наперед стадії готування до злочину (ст. 12 КК України), яке в теорії кримінального права називається «голим задумом») [213]; б) дій осіб, що вчинили незакінчений злочин (тобто на недопущення подальшого розвитку здійснюваної злочинної діяльності, тобто готування та замах на злочин).

Враховуючи зазначене, І.А. Юрченко доводить також що, у принципі оперативності відображено захисну функцію оперативно-розшукової діяльності, розкрито пошуковий, застережливий характер даного виду юридичної діяльності [356].

Попередження злочинів, як друга стадія запобігання, є цілком логічною реалізацією в ОРД вимог законодавця. Її сутність полягає у виявленні осіб, дії яких свідчать про протиправну спрямованість вчинити злочин (злочини) і можуть перерости в злочинні. Такий різновид запобіжної діяльності, як попередження посідає особливе місце в системі ОРЗ, оскільки він повинен бути спланований, узгоджений та санкціонований. Водночас він має й профілактичний вплив, проте опосередкований через стадію попередження злочинів.

Отже, слід констатувати, що розглядаючи в системі оперативно-розшукової протидії злочинам, оперативно-розшукове попередження злочинів необхідно розуміти як систему здійснюваних оперативними підрозділами ОВС обґрунтованій на нормативно-правовій і науковій основах розвідувальних заходів із застосуванням спеціальних сил, засобів і методів, спрямованих на виявлення осіб, які задумують вчинити злочин чи вже задумали, та недопущення вчинення задуманих злочинів.

Розглядаючи оперативно-розшукове припинення, як третій елемент оперативно-розшукового запобігання, звичайно, необхідно звернутися до сутності терміна «припинення». Відповідно до Сучасного тлумачного словника української мови, припиняти, припинити означає переривати яку-небудь дію, процес, стан, що триває; змушувати кого-небудь перестати робити щось чи поводити себе відповідно до встановленого порядку [321]. І. В. Сервецький у науково-практичному коментарі до Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність», припинення злочину визначає як застосування оперативно-розшукових заходів до конкретної особи або групи осіб з метою позбавити їх реальної можливості продовжувати вчинення злочину [300, с. 137]. На думку В. І. Василинчука, припинення злочинів є діяльність оперативних підрозділів з метою припинити злочин, що мають намір учинити особи, а саме: коли процес учинення злочину припиняється внаслідок зовнішнього впливу на стадії готування чи замаху, коли особа тільки підготувала засоби його вчинення або коли процес злочинного

посягання припиняється до того, як було досягнуто мети [41, с. 129–130].

При цьому, як показали результати даного дослідження з приводу визначення змісту оперативно-розшукового припинення злочинів серед науковців суттєвих розбіжностей в підходах у цілому немає, тому наведені визначення можна вважати концептуальними з означеної темою дослідження.

Таким чином, оперативно-розшукове запобігання злочинам, як складова оперативно-розшукової протидії злочинам, – це діяльність оперативних підрозділів ОВС, що спрямована на виявлення та усунення (нейтралізацію) причин і умов, що сприяють вчиненню злочинів, виявлення осіб, схильних до вчинення злочинів, застосування до них заходів, спрямованих на подальшу їх відмову від злочинних намірів, а також на недопущення вчинення злочинів на різних стадіях злочинної поведінки за допомогою як гласних, так і негласних оперативно-розшукових сил, засобів та методів.

Саме ці наукові напрацювання й стали методологічною основою при розкритті питань, пов’язаних з реалізацією запобіжних функцій прокуратури в процесі проведення ОРД.

Зокрема, як встановлено у ході даного дослідження, в юридичній літературі проблеми прокурорського нагляду за додержанням законів під час проведення ОРД тривалий час привертають увагу багатьох авторитетних учених і практиків, як в галузі ОРД так і прокурорського нагляду. Утім, в умовах законодавчих змін, і в першу чергу, пов’язаних із прийняттям у 2012 році КПК України, низка концептуально важливих питань потребує докладнішого аналізу, уточнення та, відповідно, додаткового аналізу. Серед них особливої уваги заслуговує й розгляд особливостей прокурорського нагляду за законністю рішень в ОРД.

При цьому слід зауважити, що загальні засади прокурорського нагляду в сфері ОРД закріплено в положеннях Закону України «Про прокуратуру» [267]. Згідно до ч. 1 ст. 25 даного нормативного акту, прокурор

здійснює нагляд за додержанням законів органами, що провадять ОРД, дізнання, досудове слідство, користуючись при цьому правами і виконуючи обов'язки, передбачені Законом України «Про оперативно-розшукову діяльність» та КПК України. Письмові вказівки прокурора органам, що провадять ОРД, дізнання та досудове слідство, надані в межах повноважень, є обов'язковими для цих органів і підлягають негайному виконанню.

Предметний же орієнтир щодо наглядової діяльності прокуратури за законністю ОРД закріплено в наказі Генеральної прокуратури України «Про організацію прокурорського нагляду за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність», згідно до якого прокурор вживає заходів до того, щоб органи, які здійснюють ОРД: 1) додержували передбачений законом порядок початку та проведення ОРД; 2) не допускали порушення законності під час проведення ОРД, досудового розслідування; 3) виявляли причини вчинення кримінальних правопорушень і умови, що сприяють цьому, вживали заходів щодо їх усунення [262].

На наш погляд, сукупність зазначених нормативних приписів виділяють прокурорський нагляд в особливий вид діяльності прокуратури, що виступає гарантією проведення ОРД виключно у правовому полі, а саме: забезпечення правомірності виявлення й у цілому документування суб'єктами ОРД протиправної діяльності, за яку встановлена кримінальна відповідальність у державі. Невід'ємною складовою цієї діяльності є додержання законів під час прийняття низки оперативно-розшукових рішень, які закономірно відносяться багатьма вченими до предмета прокурорського нагляду. Зокрема, М. Й. Курочка та П. М. Каркач, досліджуючи положення ст. 25 Закону України «Про прокуратуру» переконані, що зазначений вид нагляду включає: додержання законів щодо охорони прав і свобод людини й громадянина; встановленого порядку здійснення ОРД; забезпечення законності рішень, що приймаються оперативно-розшуковими органами [157, с. 300]. Крім цього, убачаючи в такій трактовці певну її узагальненість, зазначені автори досить аргументовано конкретизують предмет

прокурорського нагляду щодо законності проведення ОРЗ, а саме: а) додержання законодавства про суб'єкти, які здійснюють ОРД; б) додержання законодавства про підстави для проведення ОРЗ; в) додержання законодавства про види ОРЗ; г) додержання законодавства про умови проведення ОРЗ; ґ) додержання законодавства про строки ведення ОРЗ; д) додержання законодавства про порядок документування ОРЗ і реалізацію матеріалів цієї діяльності [157, с. 303].

Без сумніву, запропонований підхід є виваженим і обґрунтованим, оскільки саме ОРЗ є основним і досить специфічним інструментом ОРД у досягненні її цілей, зокрема запобігання злочинам, шляхом усунення їх причин та умов. Завдяки цьому позиція вчених користується широкою підтримкою фахівців у галузі ОРД та прокурорського нагляду за її законністю з незначною різницею в акцентуаціях обраних аспектів досліджень.

О. М. Джужа, аналізуючи результати спеціальних досліджень, а також ураховуючи вичерпний перелік органів (підрозділів), уповноважених здійснювати ОРД (ст. 5 Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність»), та повноваження прокурора при реалізації наглядової функції (ст. 14 Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність»), небезпідставно констатує, що в широкому розумінні предмет прокурорського нагляду можна визначити як забезпечення дотримання відповідними підрозділами встановленого законом порядку і підстав проведення ОРЗ, усунення причин та умов злочину, а також законності прийнятих ними рішень [226, с. 140]. У свою чергу, М. А. Погорецький та І. О. Сухачова, вивчаючи особливості використання матеріалів ОРД на досудових стадіях кримінального процесу, до предмету прокурорського нагляду відносять: а) законність та обґрунтованість підстав для проведення ОРЗ; б) порядок проведення певного ОРЗ; в) порядок використання матеріалів ОРД в ході прийняття відповідного процесуального рішення; г) дотримання прав, свобод і законних інтересів осіб, які залучаються до сфери ОРД [235, с. 66].

Законність оперативно-розшукових рішень, у тому числі рішень про проведення ОРЗ, як елемент прокурорського нагляду в сфері ОРД, виділяється й іншими фахівцями [226]. При цьому в більшості досліджень відповідні положення відзеркалено на рівні лише формальної констатації, без будь-якої правової аргументації по суті. У той самий час як показує практика, при здійсненні нагляду за додержанням законів органами, які проводять ОРД, прокурор використовує певні форми та методи, що дають йому можливість виявити, усунути й запобігти не тільки порушення чинних законів у сфері ОРД, але й встановити ті обставини, що сприяли виявленим порушенням. При цьому в науці, під *формами нагляду* розуміють правові засоби реалізації прокурорських повноважень, а під *методами нагляду* – передбачені законом чи напрацьовані прокурорською практикою на основі закону і передового досвіду способи, прийоми й шляхи реалізації повноважень прокурора [63]. Крім цього, у теорії прокурорського нагляду форми і засоби *нагляду* нерідко ототожнюються й розглядаються як синоніми, а повноваження прокурорів, порядок та форми їх реалізації у юридичній літературі традиційно іменуються *засобами прокурорського нагляду* [70, с. 131].

Отже, змістом наглядових правовідносин в сфері ОРД є сукупність прав і обов’язків їхніх об’єктів. При цьому незалежно від того, хто виступає носієм названих прав і обов’язків, останні реалізуються в структурі прокурорсько-наглядових відносин в об’єктивно властивих їм взаємозв’язку та взаємозалежності. У сфері нагляду за додержанням законів органами, які проводять ОРД, ці права прокурора, спрямовані на: 1) виявлення порушень закону, причин цих порушень і умов, що сприяли їх учиненню; 2) усунення порушень закону й причин та умов, що їм сприяють; 3) притягнення винних осіб до відповідальності.

З наведеного випливає, що повноваження прокурора – це закріплені в законі його права й обов’язки, здійснювані в процесі наглядової діяльності у сфері ОРД у їхньому взаємозв’язку і взаємозалежності [302, с. 14].

Виходячи з аналізу змісту Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність», прокурорським наглядом мають охоплюватися наступні види самостійних, але взаємопов'язаних між собою рішень: а) рішення про заведення оперативно-розшукової справи; б) рішення про припинення та поновлення ОРД; в) рішення про проведення ОРЗ; г) рішення за результатами проведення ОРД; д) рішення про закриття ОРС.

Правові засади прокурорського нагляду за законністю рішення про заведення ОРС передбачено положеннями ч. 3 ст. 9 Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність», згідно яких прокурор письмово повідомляється про заведення ОРС протягом доби. Цією ж нормою закріплено й інші правові гарантії законності під час здійснення ОРД. Зокрема, на особу, яка підозрюється в підготовці до вчинення злочину, переховується від органів досудового розслідування, суду або ухиляється від відбування кримінального покарання, безвісти зникла, ведеться тільки одна ОРС. Без заведення ОРС проведення ОРЗ, крім випадку, передбаченого ч. 4 цієї статті, забороняється. Про заведення ОРС виноситься постанова, яка затверджується начальником або уповноваженим заступником начальника ОВС, органу СБУ, Державної прикордонної служби України, Управління державної охорони України, розвідувального органу Міністерства оборони України, Служби зовнішньої розвідки України, оперативного підрозділу органів доходів і зборів, органу або УВП чи СІЗО. У постанові зазначаються місце та час її складання, посада особи, яка виносить постанову, її прізвище, підстава та мета заведення оперативно-розшукової справи [259].

Слід зазначити, що доволі прозорі нормативні приписи в практичній діяльності оперативних підрозділів, як встановлено у ході дослідження, часто виконуються зі значними порушеннями. Зокрема, як показують результати прокурорських перевірок, ОРС в ряді випадків не заводяться або заводяться несвоєчасно, по них не завжди проводиться необхідна робота [262, с. 7]. За іншими даними значна кількість ОРС заводиться на підставі матеріалів перевірки – лише рапорту працівника оперативного підрозділу [129, с. 52].

Саме тому, по результатах результатах прокурорських перевірок щороку скасовуються близько 900 незаконних постанов про заведення ОРС [29, с. 122].

Крім цього, звертає на себе й той факт, що більшість ОРС заводяться за повідомленням осіб, які співпрацюють з оперативними підрозділами на конфіденційних засадах. Так, О. Куценко встановив ситуації, коли за результатами співставлення інформації, викладеної у повідомленні, з довідкою про її перевірку, а також рапортом про надання дозволу на заведення ОРС та відповідною постановою, виявляється важлива обставина – обсяг інформації про вчинений злочин збільшується зі складанням кожного з вказаних документів. За його спостереженнями в окремих випадках фантазія особи, яка заводить ОРС, взагалі не знає меж. В решті-решт, прокурор вимушений приймати рішення щодо законності заведення оперативно-розшукової справи не на підставі об'єктивної інформації, а на підставі вторинних документів, складених оперативними працівниками, – рапортів про отримання інформації, довідок про перевірку інформації, витягів із повідомлень осіб, які співпрацюють з правоохоронними органами, тощо [158, с. 51].

У ході даного дослідження виявлені також й інші порушення, що простежуються в сучасній ОРД. Як правило, стосуються вони недотримання строків, відведених працівникам оперативних підрозділів на повідомлення прокурорів про заведення ОРС. Так, тільки у 2015 році в Рівненській області з 161 направлених до прокуратури матеріалів 13 надійшло з суттєвим запізненням [318, с. 160]. Очевидно, що у кожному з виявлених наглядовими інстанціями фактів порушення законності мають бути вжиті адекватні заходи реагування. Саме тому нам імпонує послідовна позиція авторів, згідно якої незаконні рішення в формі постанов про заведення ОРС мають бути скасовані, а особи, які їх приймали, – притягнуті до відповідальності [51, с. 86].

Як встановлено у ході даного дослідження, що головною проблемою,

що потребує розв'язання, є прокурорський нагляд за законністю рішення про припинення та поновлення ОРД, який має здійснюватися згідно до положень ч. 6 та 7 ст. 9-1 Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність». При цьому за вимогами закону обчислення строку ведення ОРС може припинятися, якщо особа, щодо якої її заведено, тимчасово вибула за межі України або тяжко захворіла й можливість проводити щодо неї ОРД відсутня. Про припинення та поновлення обчислення строку ведення оперативно-розшукової справи виноситься мотивована постанова, яка затверджується начальником відповідного органу або його заступником [257].

Ще одною, не менш важливою метою, прокурорського нагляду за рішеннями про проведення ОРЗ є забезпечення гарантій законності результатів, що планується отримати. Даний аспект відмічено В. О. Глушковим та О. А. Білічак, які, спираючись на норми КПК України, підкреслюють доказове значення матеріалів ОРД, одержаних із дотриманням встановленого законом порядку, у кримінальному провадженні [52, с. 76].

Виходячи із зазначеного та вимог Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність», можна стверджувати, що предметом прокурорської перевірки вищезазначених рішень мають бути дані, що переконливо віддзеркалюють: а) наявність достатньої інформації, одержаної в установленому законом порядку, що потребує перевірки за допомогою ОРЗ і засобів; б) відповідність застосування ОРЗ ступеню суспільної небезпечності протиправних посягань – виключно з метою запобігання злочинам; обґрунтованість неможливості отримання відомостей про злочин, що готується, та осіб, які до нього причетні, в інший спосіб; в) обґрунтування можливості отримання під час проведення ОРЗ відомостей, які самостійно або в сукупності з іншими матеріалами можуть мати суттєве значення для з'ясування обставин злочинної діяльності; г) обґрунтування строків проведення ОРЗ.

Аналіз наукових публікацій, присвячених проблемам прокурорського

нагляду за правомірністю відповідних рішень, у сфері ОРД дозволяє також констатувати доволі поширену серед дослідників позицію, у межах якої заявляється важливість своєчасного і всебічного виявлення порушень законності й разом з тим поновлення прав, свобод і законних інтересів учасників суспільних відносин [17, с. 6; 302, с. 14; 44, с. 31]. Крім цього, висуваються поради прокурорам більш активно реагувати на таке масове порушення закону, як не складання, або складання неналежним чином протоколів за результатами проведення оперативно-технічних заходів [235, с. 68; 158, с. 54].

Дійсно, практика свідчить, що трапляються випадки неналежного використання інформації, отриманої в результаті ОРД, коли дані, зібрані оперативним шляхом, використовуються не фахово й навіть в окремих випадках для незаконних цілей – шантажу, вимагання тощо (*Додаток В)*. Утім, визнаючи високу резонансність і неприпустимість подібних фактів, а також необхідність адекватного запобігання органами прокуратури прийняттю не тільки вищезазначених, але й будь-яких інших протиправних рішень в ОРД, слід звернути увагу науковців та практиків на інший не менш вагомий аспект: стосується він значущості й ефективності матеріалів ОРД, отриманих за результатами проведення ОРЗ, у досудовому розслідуванні злочинів. Мова, зокрема, ведеться про наступне, з одного боку, в наявності є широка законодавча база (п. 2 ч. 1 ст. 10 Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність», ч. 2 ст. 99 КПК України тощо), що визначає доказовий характер матеріалів ОРД; з іншого боку, якщо порівняти зазначені дані, наприклад, з відомостями про стан наглядової роботи підрозділів нагляду прокуратури за додержанням законів спецпідрозділами та іншими органами, які ведуть боротьбу з організованою злочинністю, та процесуального керівництва прокуратури, то можна відмітити суттєву їх невідповідність сучасним реаліям. Зокрема, *за результати опитування працівників прокуратури* ОТЗ використовуються як докази лише у 28,6 % випадків (*Додаток Б)*. До речі, низький відсоток використання результатів

негласних слідчих (розшукових) дій – близьких за природою до ОРЗ [352, с. 458; 327, с. 300], – як доказів під час здійснення досудового розслідування, констатують і керівники ГСУ СБ України [161, с. 19].

Отже, слід визнати, що вона у наявності є суттєва теоретико-прикладна проблема, яка має стати окремим предметом наукової дискусії. Водночас зауважимо, що прокурори, даючи оцінку рішенням за результатами проведення ОРД, мають не тільки виважено перевіряти додержання всіх правил проведення ОРЗ, передбачених чинним оперативно-розшуковим законодавством України, але й наявність і зміст вказівок про проведення таких заходів, що відноситься вже до їх професійної компетенції (ч. 3 ст. 14 Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність»), а у випадках неотримання інформації доказового значення – неупереджено співвідносити ті фактичні дані, якими керувався ініціатор проведення ОРЗ на момент прийняття рішення, з об'єктивними та суб'єктивним обставинами, у тому числі й форс-мажорними, що виникли під час його реалізації. На сьогодні відповідні особливості, нажаль, прокурорами не враховуються, про що свідчить результати вивчення подань прокуратури про усунення порушень вимог КПК України в діяльності райвідділів поліції з ініціюванням притягнення винних працівників оперативних підрозділів до відповідальності [237].

Як показує практика, немало питань викликає й діяльність прокуратури щодо оцінки підстав закриття ОРС. Підставами закриття оперативно-розшукових справ відповідно до ч. 1 ст. 9-2 Закону є: 1) розшук особи, яка переховувалася від органів досудового розслідування, слідчого судді, суду, ухилялася від відбування кримінального покарання, а також особи, яка безвісно відсутня; 2) набрання законної сили вироком або ухвалою суду; 3) закриття кримінального провадження слідчим, прокурором або судом; 4) завершення виконання розвідувальних, контррозвідувальних заходів або вичерпання можливостей для їх здійснення; 5) спростування у встановленому порядку матеріалів про злочинну діяльність особи; 6) виїзд особи на постійне

місце проживання за межі України, якщо немає можливості проведення щодо неї оперативно-розшукових заходів; 7) невстановлення у передбачені цим Законом строки даних, що вказують на ознаки злочину в діях особи; 8) виявлення прокурором незаконно заведеної справи у разі виконання по ній оперативно-розшукових заходів; 9) смерть особи, щодо якої заведено оперативно-розшукову справу [257].

Зокрема, Законом України «Про оперативно-розшукову діяльність» передбачена окрема норма, що визначає ключові правила прокурорського нагляду за рішенням про закриття оперативно-розшукової справи в ОРД, а саме відповідно до положень ч. 2 ст. 9-2 даного нормативного акту прокурор письмово повідомляється у триденний строк про закриття оперативно-розшукової справи, а протягом 10 діб з моменту одержання повідомлення здійснює перевірку додержання законів під час проведення ОРД у цій справі.

Виходячи із зазначеного, слід визнати, що сукупність та зміст нормативних приписів щодо закриття ОРС віддзеркалюють розуміння законодавцем високої значущості завершальної стадії оперативно-розшукового провадження для повноцінного виконання завдань щодо протидії злочинам. Більше того, простежується й намагання законодавця забезпечити виключно законний характер ОРД з максимальним урахуванням непередбачуваних і водночас вірогідних об’єктивних та суб’єктивних факторів, що впливають на її результати. Поряд з цим, як встановлено у ході даного дослідження, сьогоднішні ж реалії застосування положень закону навпаки не позбавлені «коректив», що вносяться в практику ОРД працівниками оперативних підрозділів низької фахової кваліфікації. Так, проведене опитування працівників прокуратури дозволило відмітити значну кількість претензій з боку уповноважених прокурорів, пов’язаних із неправомірністю закриття ОРС. За їх спостереженнями, відповідні процедури значною мірою супроводжуються масовими порушеннями закону. Наводяться навіть такі випадки, коли в постановах про закриття таких справ рішення мотивуються географічною зміною фігурантами області, де вчинено

злочини (*Додаток А*).

Гостроти в досліджуване питання додає також офіційна статистика, зокрема те, зо відображає результати роботи прокуратури Рівненської області. Так, за офіційними даними в 2015 році з 644 перевірених оперативно-розшукових справ 73 було закрито [33, с. 89], з них 7 – за п. 3 ч. 1 ст. 9-2 Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність» (закриття кримінального провадження слідчим, прокурором або судом); 8 – за п. 5 ч. 1 ст. 9-2 Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність» (виявлено прокурором незаконно заведеної справи у разі виконання по ній ОРЗ); 20 – за п. 7 ч. 1 ст. 9-2 Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність» (невстановлення у передбачені цим законом строки даних, що вказують на ознаки злочину в діях особи). Отже, у 35 постановах про закриття ОРС (а це 47,9% від загальної їх сукупності) прокурорів по суті повідомлено про нульові показники ефективності проведеної оперативними підрозділами роботи, у тому числі негласної, пов'язаної з оперативно-розшуковим запобіганням злочинам, шляхом усунення їх причин та умов [33, с. 89].

Як встановлено у ході даного дослідження заведення ОРС та постановка її на облік нерідко виступає спеціально замовленим дійством, метою якого є «прикриття» інтересів злочинців чи неправомірна вигода. Як з цього приводу зауважив А. Осташевський, завівши ОРС, працівник оперативного підрозділу впродовж тривалих строків здатен утримуватися від проведення активних розшукових заходів, а в подальшому закривати її у зв'язку зі спростуванням даних про злочинну діяльність. У період проведення подібного оперативно-розшукового провадження фігурант-замовник відчуває себе захищено, оскільки згідно з положеннями ч. 3 ст. 9 Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність» на особу ведеться тільки одна оперативно-розшукова справа [230, с. 33-34]. Також на фоні дискусій, що точаться навколо розбіжностей між КПК України та Законом України «Про оперативно-розшукову діяльність» [111, с. 12–13; 188, с. 67], науковці доречно ставлять питання про доцільність закриття ОРС після

направлення матеріалів про вчинене кримінальне правопорушення до органу досудового розслідування. Зокрема, Ф. Краєвський відмічає, що в результаті виконання положень ч. 2 ст. 7 Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність» всі подальші заходи проводяться виключно у кримінальному провадженні, в той час, як оперативно-розшукова справа фактично без будь-якого руху та без прийнятого в ній кінцевого рішення знаходиться в оперативному підрозділі до набуття законної сили вироком або ухвалою суду чи закриття кримінального провадження слідчим, прокурором або судом [129, с. 123-124].

Крайня полярність поглядів на висвітлену проблему, на наш погляд, не відповідає інтересам ефективної протидії злочинності, вносить невизначеність у процедуру провадження за фактами виявлення ознак злочину. У свою чергу, остання також потребує узгодженої та чіткої нормативної регламентації.

Результати проведеного дослідження дають можливість запропонувати ряд заходів, спрямованих на удосконалення прокурорського нагляду у сфері ОРД. Зокрема, необхідно, на нашу думку, змінити формулювання п. 2 ч. 2 ст. 14 Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність», виклавши цю норму в такому варіанті: «…вимагає для перевірки розпорядження, інструкції, накази та інші нормативні акти щодо ОРД, ОРС, реєстраційні, облікові, звітні, статистичні, аналітичні документи та інші відомості щодо здійснення ОРЗ. На вимогу прокурора керівники оперативних підрозділів, що проводять ОРД, надають йому вказані матеріали, документи та інші відомості»; ст. 14 доповнити окремою частиною такого змісту: «Невиконання законних вимог прокурора, що випливають із його повноважень з нагляду за ОРД, тягне встановлену законом відповідальність».

Крім цього слід внести зміни до назви четвертого розділу зазначеного Закону, щодо регламентації питань, пов'язаних із контролем та наглядом за ОРД, виклавши його в такій редакції: «Контроль та нагляд за дотриманням

законів під час проведення ОРД», а також викласти норму в новій редакції:

а) державний контроль за ОРД Президентом України (згідно з п. 17 ст. 106 Конституції України); Кабінетом Міністрів України (згідно з п. 2 ст. 116 Конституції України); органами судової влади в межах компетенції, визначеної цим Законом та КПК України; міністерствами й відомствами та їх компетентними органами й посадовими особами (згідно зі ст. 9 Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність»);

б) нагляд за дотриманням законів під час проведення ОРД Генеральним прокурором України та підлеглими йому прокурорами (згідно зі ст. 14 Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність»).

Як з цього приводу обґрунтовано зробив висновок І.М. Козьяков, для створення необхідних передумов підвищення ефективності прокурорського нагляду за законністю ОРД виникає потреба не тільки в розширенні, а й у конкретизації повноважень органів прокуратури [117, с. 69].

Враховуючи, що при проведенні ОРЗ найбільшою мірою обмежуються законні інтереси і права громадян на таємницю листування, телефонних розмов, свободу пересування, приватне життя тощо. Головним завданням прокурора на цьому напрямі має стати його діяльність по запобіганню й припиненню порушень прав і законних інтересів фізичних та юридичних осіб, які опинилися у сфері ОРД. Адже якщо громадянин при проведенні досудового розслідування може захищати свої права й інтереси, порушені працівниками будь-яких інших підрозділів, звертатися до суду тощо, то у сфері ОРД через негласність проведення стосовно нього заходів він часто обмежений у такій можливості. Більше того, вже сам по собі негласний характер ОРД, тотальне засекречування її результатів, відсутність будь-яких тимчасових обмежень зводять нанівець імовірність того, що в легально зацікавленої особи взагалі можуть опинитися які-небудь дані, а тим більше безсумнівні факти про порушення її прав і законних інтересів. Це робить можливість їхнього правового захисту свідомо мізерною. Ось чому важливо створити дієвий режим законності саме в системі провадження ОРД.

Таким чином, у даному підрозділі ми розглянули питання, пов'язані з визначенням поняття і сутності прокурорського нагляду за додержанням законів органами, які проводять ОРД, у двох ракурсах, що характеризують зіставлення цих категорій як загального й окремого: «прокурорський нагляд» визначений як галузь права – прокурорсько-наглядове право, а «прокурорський нагляд за законністю ОРД» – як підгалузь права, то «Прокурорський нагляд» необхідно визнати як особливий вид державно-правової діяльності прокуратури, а «прокурорський нагляд за додержанням законів органами, які проводять ОРД» – як галузь прокурорського нагляду.

При цьому під прокурорським наглядом за додержанням законів органами, які проводять ОРД, як підгалузь прокурорсько-наглядового права, слід розуміти – об'єднання таких інститутів прокурорсько-наглядового права, як нагляд за виконанням законів і законністю правових актів, нагляд за додержанням прав і свобод людини та громадянина, нагляд за слідством і дізнанням, нагляд за законністю судових рішень, а також інших юридичних норм, що регулюють специфічні прокурорсько-наглядові відносини у сфері прокурорського нагляду за законністю ОРД, учасниками яких є спеціально уповноважені прокурори та посадові особи органів, що проводять ОРД. Виходячи із викладеного, необхідно визнати самостійність відповідного напряму прокурорської діяльності – прокурорському нагляду за додержанням законів органами, які проводять ОРД. Убачається необхідним дати таке його визначення як *галузі прокурорського нагляду: прокурорський нагляд за додержанням законів органами, які проводять ОРД – це спеціалізований організаційно-правовий напрям діяльності органів прокуратури, що характеризується специфічними об'єктом і предметом нагляду, повноваженнями прокурора, потребою дотримання прав і свобод людини та громадянина в процесі здійснення ОРД, установленого порядку проведення ОРЗ, законності рішень, що приймають оперативні підрозділи, які здійснюють ОРД, і має своїм завданням сприяння оперативним підрозділам у комплексному й активному здійсненні усього обсягу ОРЗ,*

передбачених законодавством України про ОРД; належному документуванню проведених ОРЗ; використанню матеріалів ОРД у процесі доказування у кримінальних справах; запобігання злочинам, шляхом усунення їх причин та умов; а також своєчасне усунення порушень закону й конституційних гарантій прав і свобод людини й громадянина. При цьому необхідно визнати, що прокурорський нагляд за ОРД є найважливішим засобом у забезпеченні як законності в процесі запобігання, виявлення, припинення й розкриття злочинів, так і прав і свобод людини та громадянина при здійсненні такого специфічного виду діяльності, як оперативно-розшукова. В процесі прокурорського нагляду здійснюється вичленовування об'єктивних внутрішніх і зовнішніх відносин ОРД і тим самим відбувається своєрідне моделювання об'єкта, тобто утворюється ідеальна модель стану об'єкта прокурорського нагляду як належне: принцип, ідеал, вимога. Крім цього, предмет прокурорського нагляду за додержанням законів під час ОРД відображає практичну діяльність органів прокуратури, спрямовану на реалізацію призначення прокурорського нагляду, та утворює динамічний елемент цієї державної функції, його утворює певна інформація, тобто система відомостей, за винятком указаних у ч. 3 ст. 14 Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність».

Виходячи із зазначеного вище та враховуючи інші результати даного дослідження, *повноваження прокурора з нагляду за законністю ОРД,* можна визначити як надані вповноваженому прокуророві права й обов'язки із здійснення прокурорського нагляду за дотриманням законів органами, які проводять ОРД, що урегульовані правовими нормами таких інститутів прокурорського нагляду, як нагляд за виконанням законів і законністю правових актів; за дотриманням прав і свобод людини й громадянина; за слідством і дізнанням; за законністю судових рішень, а також іншими юридичними нормами, що містяться в законах України.

Таким чином, враховуючи зміст зазначеної діяльності прокурора, його наглядові повноваження можна класифікувати на кілька відносно

самостійних, але генетично взаємозумовлених і взаємозалежних груп, а саме повноваження з нагляду за: а) всією системою ОРД, включаючи законність прийнятих піднаглядними посадовими особами управлінських рішень (планування та ін.); б) діями підрозділів, які безпосередньо проводять ОРД, а також посадових осіб, котрі входять до їхнього складу; в) веденням оперативно-розшукових справ (заведення, продовження строків, припинення тощо); г) законністю постанов суду про дозвіл або відмову в проведенні оперативно-розшукових заходів.

Резюмуючи викладене, необхідно зробити висновок, що прокурорський нагляд за ОРД є найважливішим засобом у забезпеченні як законності в процесі запобігання, виявлення, припинення й розкриття злочинів, так і прав та свобод людини й громадянина при здійсненні такого специфічного виду діяльності, як оперативно-розшукова. Сьогодні відомчий контроль державних органів, уповноважених на проведення ОРД, із зрозумілих причин не забезпечує та й не в змозі забезпечити дотримання конституційних прав громадян у цій сфері, а жоден інший державний орган не здатний взяти на себе обов’язки з нагляду за законністю ОРД. Видається, що альтернативи прокурорському наглядові за додержанням законів органами, які проводять ОРД, немає. При цьому розширення судового контролю за проведенням окремих ОРЗ не тільки не знижує значущість прокурорського нагляду в цій сфері, але й навпаки – підвищує її.

2.2. Реалізація запобіжних функцій прокуратури в процесі досудового розслідування та судового кримінального провадження

У науці під застосуванням права розуміють правову форму діяльності уповноважених суб’єктів стосовно забезпечення реалізації норм права щодо конкретних життєвих випадків шляхом ухвалення індивідуально-правових

рішень [322, с. 265]. При цьому, якщо в практиці нормотворчості створюються норми права, які пропонують загальні правила поведінки учасників суспільних відносин, то застосування права продовжує правове регулювання, розпочате нормотворчістю, на рівні конкретних життєвих ситуацій, позаяк, як слушно зауважила з цього приводу М.А. Вороніна, правозастосовна реалізація має місце тоді, коли суб'єктивні права та юридичні обов'язки не можуть бути реалізовані особою без залучення спеціальних суб'єктів (суб'єктів правозастосування) [333, с. 264].

По своїй правові й природі, як зауважила О.Ф. Скакун, правозастосування має визначальні ознаки та основні стадії застосування норм права [332, с. 390-395], що досить важливо з огляду визначення змісту запобіжної діяльності органів прокуратури. Зокрема, до ознак застосування норм права відносяться: а) правозастосування має владний характер, тому що ця діяльність здійснюється компетентним органом або посадової особи і лише в межах наданих йому (їй) повноважень; б) правозастосування має індивідуалізований, персоніфікований характер, тому що являє собою вирішення конкретної справи, життєвого випадку, певної правової ситуації на основі норм права; в) правозастосування має процедурно процесуальний характер, тому що являє собою офіційний порядок, складається з низки стадій; г) правозастосування має творчий, інтелектуальний характер, тому що це завжди інтелектуальна діяльність; ґ) правозастосування здійснюється на основі норм права; д) правозастосування має юридично оформлений характер – завершується ухвалення спеціального акта (у більшості випадків письмово); е) правозастосування у своїй результативній частині (правозастосовний акт) завжди відіграє роль юридичного факта, який породжує, змінює або припиняє конкретні правовідносини [333, с. 390-391].

Щодо стадій застосування норм права, то в теорії виділяють такі із них, як: 1) встановлення фактичних обставин справи (суб'єкти правозастосування встановлюють лише факти та обставини, що мають юридичне значення і пов'язані з вирішенням справи по суті). 2) встановлення юридичних обставин

справи (охоплює дії з визначення правової норми, що відповідає обставинам, встановленим на першій стадії, і підлягає застосуванню). 3) ухвалення рішення по справі (закріплюється у правозастосовних актах, які оформляються уповноваженими на це суб'єктами, доводяться до відома зацікавлених сторін і набирають законної сили) [334, с. 267-268].

Якщо виходити із зазначеної наукової «конструкції» та положень кримінології щодо змісту запобігання злочинам [333, с. 318-364], то можна вивести наступне визначення «правозастосовної діяльності прокуратури щодо запобігання злочинам», а саме – це здійснювана на підставі закону її органами та посадовими особами владна діяльність, яка полягає в застосуванні правових норм відносно індивідуального визначених учасників кримінального провадження, що спрямована на виявлення, нейтралізацію, блокування тощо причин і умов, які породжують та сприяють вчиненню злочинів, та відображається в правозастосовному акті.

Таким чином, до системо утворюючих ознак, що складають зміст даного поняття, можна віднести наступні:

1. Це – діяльність органів прокуратури та їх посадових осіб.

Відповідно до вимог ст. 1 Закону України «Про прокуратуру», прокуратура України становить єдину систему, яка в порядку передбаченому цим Законом, здійснює встановлені Конституцією України функції з метою захисту прав і свобод людини, загальних інтересів суспільства та держави [267]. При цьому, як це витікає із змісту ч. 4 ст. 7 цього Закону, єдність системи прокуратури України забезпечується: а) єдиними засадами організації та діяльності прокуратури; б) єдиним статусом прокурорів; в) єдиним порядком організаційного забезпечення діяльності прокурорів; г) фінансуванням прокуратури виключно з Держаного бюджету України; д) вирішенням питань внутрішньої діяльності прокуратури органами прокурорського самоврядування.

В теорії управління категорія «система» розглядається як сукупність елементів, що характеризуються структурою, зв'язками та функціями, які

забезпечують цілеспрямований розвиток [267, с. 93]. При такому підході взаємовідносини елементів системи набувають характеру взаємосприяння їх діяльності, спрямованої на отримання визначеного корисного результату (мети або цілей функціонування системи (у даному випадку – метою виступає запобігання злочинам)). Саме остання або корисний запрограмований результат виступають як системоутворюючий фактор.

Для прокуратури, як і для будь-якої системи [264, с. 93], характерні такі важливі ознаки: а) вона складається з окремих елементів (організаційні основи системи прокуратури визначені в розділі 2 Закону України «Про прокуратуру»; б) система завжди характеризується конкретною організацією, яка відрізняє її від інших систем. Так, як це зазначено в ч. 1 ст. 5 Закону України «Про прокуратур», функції прокуратури України здійснюються виключно прокурорами. Делегація функцій прокуратури, а також привласнення цих функцій іншими органами чи посадовими особами не допускається; б) її елементи органічно поєднані один з одним певними зв’язками. У даному випадку цей зв’язок визначений у ст. 3 Закону України «Засади діяльності прокуратури» та ст. 4 цього ж нормативно-правового акту «Законодавство про прокуратуру і статус прокурорів».

Посадові особи прокуратури – це ті прокурори, які з метою постійного чи тимчасового управління організаційною структурою і представництва її інтересів у правовідносинах з фізичними та юридичними особами здатні здійснювати службові юридичні дії [266, с. 10].

Отже, правозастосовна діяльність органів прокуратури та її посадових осіб у сфері запобігання злочинам здійснюється на системних організаційних і правових засадах та підпорядкована єдиній меті – власне, на запобігання злочинам (в науці – це заходи: а) кримінологічної профілактики; б) відвернення; в) припинення злочинів [266, с. 22]).

1. Це – діяльність, що ґрунтується на законі.

Відповідно до вимог рішення Конституційного Суду України від 9 липня 1998 року № 12-рп/98 «У справі за конституційним зверненням

Київської міської ради професійних спілок щодо офіційного тлумачення частини третьої статті 21 Кодексу законів про працю України (справа про тлумачення терміна «законодавство»), зміст зазначеного терміну охоплює: Конституцію України; закони; міжнародні договори, згоду на які відповідно до статті 9 Конституції України дала Верховна Рада України; Укази Президента України; постанови та розпорядження Кабінету Міністрів України; постанови Верховної Ради України [291]. У цьому контексті у п. 14 ст. 92 Конституції України зазначено, що виключно законами України визначається організація і діяльність прокуратури [119]. У ст. 4 Закону України «Про прокуратуру» у зв'язку з цим визначено, що організація і діяльність прокуратури України, статус прокурора визначаються Конституцією України, цим та іншими законами України, чинними міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України.

Саме у такому змісті у цій роботі й застосовано термін «закон», що, зокрема, став одним із системо утворюючих ознак поняття «правозастосовна діяльність прокуратури щодо запобігання злочинам».

2. Це – діяльність владна.

Як з цього приводу зазначено у п. 1 постанови Пленуму Верховного Суду України від 26 квітня 2002 року № 5 «Про судову практику у справах про хабарництво», до представників влади належать, зокрема, працівники державних органів та їх апарату, які наділені правом у межах своєї компетенції ставити вимоги, а також приймати рішення, обов'язкові для виконання юридичними і фізичними особами незалежно від їх відомчої належності чи підлеглості [119, с. 194]. Аналогічне визначення «представник влади» можна знайти й в інших наукових джерелах [139, с. 788].

Щодо змісту владної діяльності прокуратури, то, як це витікає зі змісту п. 7 ст. 3 Закону України «Про прокуратуру», її діяльність ґрунтується на засадах недопустимості незаконного втручання прокуратури в діяльність органів законодавчої, виконавчої і судової влади, з одного боку, та, як це

зазначено в ч. 2 ст. 15 цього Закону, здійснюючи функції прокуратури, прокурор є незалежним від будь-якого незаконного впливу, тиску, втручання і керується у своїй діяльності лише Конституцією та законами України, з іншого боку.

3. Зазначена діяльність полягає в застосуванні правових норм.

В теорії права загальновизнаним є твердження про те, що правозастосування – це здійснювана в процедурно-процесуальному порядку владно-організуюча діяльність компетентних державних органів і посадових осіб, яка полягає в індуалізації юридичних норм стосовно конкретних суб'єктів і конкретних життєвих випадків в акті застосування норм права [332, с. 388-389].

Стосовно діяльності посадових осіб прокуратури в процесі досудового слідства та судового розгляду кримінальних проваджень, то вона регламентується КПК України. Зокрема, в ст. 36 цього Кодексу визначено процесуальний статус повноваження прокурора (ч. 1), які він здійснює у формі: а) процесуального керівництва (ч. 2); б) обов'язкової участі у суді (ч. 3); в) подачі апеляційної чи касаційної скарги, заяви про перегляд судового рішення Верховним Судом України чи за нововиявленими обставинами (ч. 4); г) доручення (за вмотивованою постановою прокурора) здійснювати досудове розслідування будь-якого кримінального правопорушення іншому органу досудового розслідування, у тому числі слідчому підрозділу вищого рівня в межах одного органу, у разі неефективного судового розслідування [143, с. 117-127].

У контексті правозастосовчої діяльності прокуратури у сфері запобігання злочинам, крім цього, звертають на себе увагу й положення інших статей КПК, до яких можна віднести: 1) заходи забезпечення кримінального провадження (розділ ІІ); 2) загальні положення та інші норми розділу ІІІ «Досудове розслідування»; 3) глава 28 розділу ІV «Судове провадження у першій інстанції» [143], інші [140].

4. Це – діяльність, що здійснюється відносно індивідуально визначених учасників кримінального провадження.

Мова у даному випадку ведеться про тих суб'єктів кримінальних процесуальних відносин, що визначені в главі 3 КПК України «Суд, сторони та інші учасники кримінального провадження». При цьому, як свідчить практика, у першу чергу, об'єктами запобіжної діяльності прокуратури у ході досудового розслідування виступають: а) підозрюваний та обвинувачений (ст. 42 КПК); б) потерпілий (ст. 55 КПК); в) інші учасники кримінального провадження (ст. ст. 60, 69, ін.) [360, с. 96-102].

5. Це – діяльність, що спрямована на виявлення, нейтралізацію, блокування тощо причин і умов, які породжують та сприяють вчиненню злочинів.

У наукових джерелах під виявленням розуміють встановлення якогось факту після перевірки чого-небудь [42, с. 88].

У контексті запобіжної діяльності прокурора у досудовому слідстві такими фактами виступають юридично значущі факти (життєві обставини, з якими норми права пов'язують настання певних правових наслідків – виникнення, зміну або припинення правових відносин [333, с. 240], до яких у кримінальному процесі можна віднести: 1) внесення прокурором відповідних відомостей про вчинення злочину (кримінального провадження до Єдиного реєстру досудових розслідувань); 2) виявлення у ході слідчих (розшукових) дій обставин, що можуть стати доказами по кримінальному провадженні (глава 20 КПК); 3) виявлення та фіксація цих доказів під час проведення негласних слідчих (розшукових) дій (глава 21 КПК); 4) прийняття прокурором рішення відповідно до вимог ч. 2 ст. 283 КПК (закриття кримінального провадження; звернення до суду з клопотанням про звільнення особи від кримінальної відповідальності, звернутися до суду з обвинувальним актом , клопотанням про застосування примусових заходів медичного або виховного характеру). Крім цього, до елементів змісту запобіжної діяльності прокурора на стадії досудового слідства відноситься й

юридично значуща поведінка учасників кримінального провадження [332, с. 242-243].

Нейтралізація – це послаблення чи припинення дії, впливу і т.н. чого-небудь [42, с. 418].

Правозастосовна діяльність прокурора по запобігання злочинам з цього приводу пов'язана із застосуванням: а) заходів забезпечення кримінального провадження (глава 10 КПК України: затримання особи; тимчасове обмеження у користуванні спеціальним правом; відсторонення від посади; ін. (ст. 131 КПК)); б) заходів, передбачених оперативно-розшуковим законодавством України (глава 21); в) проведення процесуальних дій у режимі відео конференції під час судового провадження (ст. 336 КПК); ін.

Блокування – це ізоляція; блокада чого-кого-небудь [43, с. 46].

У контексті змісту запобіжної діяльності прокурора на зазначених стадіях кримінального провадження це означає здійснення заходів щодо: 1) тимчасового доступу до речей і документів (гл. 15КПК України); 2) тимчасове вилучення майна (глава 16 КПК); 3) арешт майна (глава 17 КПК); 4) затримання особи (глава 18 КПК); ін.

7. Це – діяльність, що спрямована на виявлення, нейтралізацію, блокування тощо причин і умов, які породжують та сприяють вчиненню злочинів.

Під причиною в науці розуміють явище, яке обумовлює або породжує інше явище, протилежний наслідок [43, с. 555].

Умова – це ті явища, що сприяють виникненню (формуванню) причин [136, с. 61].

В кримінології у більшій мірі говорять про детермінанти злочинності, що об'єднують у собі її причини, умови та кореляти, під якими розуміють такий вид детермінантів, що змістовно відображає зв'язок між подіями, явищами, процесами, за якою зміна одних явищ супроводжується (не спричинюється чи обумовлюється) зміною других [85, с. 189,].

Враховуючи, що у чинному КПК на відміну від КПК України 1961 року (ст.ст. 23, 23-1) [146], відсутній обов'язок для прокурора виявляти причини і умови, що сприяли вчиненню конкретного злочину, а в Законі України «Про прокуратуру» [267] – ще й функція по запобіганню злочинам, говорити про запобіжну діяльність у цьому сенсі можна хіба що гіпотетично (як припущення; гіпотеза). Зокрема, відповідно до вимог п. 17 ч. 2 ст. 36 КПК України, прокурор уповноважений перевіряти повноту, всебічність та об'єктивність розслідування у перейнятому кримінальному проваджені, тобто можна стверджувати, що зазначена перевірка має стосуватись і діяльності, пов'язаної з виявленням причин і умов вчинення конкретного злочину, а в подальшому – їх нейтралізацією або блокуванням. Такий самий зміст запобіжної діяльності прокурора умовно закладено й в ст. 271 КПК «Контроль за вчиненням злочину», який стосується тих випадків, коли кримінальне провадження здійснює безпосередньо прокурор (ст. 216 КПК); а також в інших нормах цього Кодексу (ст. 485 «Обставини, що підлягають встановленню у кримінальному проводжені щодо неповнолітніх»; ст. 91 «Обставини, які підлягають доказуванню у кримінальному провадженні»; ч. 2 ст. 291 «Обвинувальний акт і реєстр матеріалів досудового розслідування»; інші).

6. Зазначена діяльність прокурора відображається в правозастосовчому акті.

Якщо буквально тлумачити [332, с. 288] вимоги ст. 36 КПК України, а також ст. 17 Закону України «Про прокуратуру», то прокурор, здійснюючи нагляд за додержанням законів під час проведення досудового розслідування у формі процесуального керівництва досудовим розслідуванням, може видавати наступні правозастосовні акти, які у тій чи іншій мірі пов'язані з виявленням, блокуванням, нейтралізацією тощо причин і мови, що сприяли вчиненню конкретного злочину: а) давати письмові доручення по конкретному кримінальному провадженню (ч. 2 ст. 36 КПК); б) приймати процесуальні рішення у випадках, передбачених цим Кодексом (відповідно

до вимог ст. 110 КПК до таких відносяться постанови прокурора та обвинувальний акт, який він склав особисто відповідно до вимог ч. 1 ст. 291 КПК); в) виносити письмові клопотання по суті кримінального провадження (ст.ст. 287, 295, 302, ін. КПК). При цьому, як це витікає із змісту ч.1 ст. 36 КПК, прокурор, здійснюючи свої повноваження відповідно до вимог цього Кодексу, є самостійним у своїй процесуальній діяльності, втручання в яке осіб, що не мають на те законних повноважень, забороняється. Органи державної влади, органи місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації, службові та інші фізичні особи зобов'язані виконувати законні вимоги та процесуальні рішення прокурора. Аналогічне положення закріплено й в ч. 7 ст. 110 КПК «Процесуальні рішення», що досить важливо з огляду вирішення прокурором завдань по запобіганню злочинам при дотриманні у цій діяльності тих системних умов (ознак), що складають зміст поняття «правозастосовна діяльність прокуратури щодо запобігання злочинам».

Отже, зазначена діяльність прокуратури в процесі досудового слідства та судового розгляду кримінальних проводжень має здійснюватись на підставі закону, відповідною процесуальною особою, в порядку та в межах її повноважень, які за змістом не суперечать КПК України та не пов'язані з порушенням конституційних прав та свобод людини і громадянина, а також спрямовані на виявлення, нейтралізацію, блокування тощо причин і умов, що породжують і сприяють вчиненню злочинів. Проте, як показало вивчення наукової літератури, підходи щодо змісту запобіжної діяльності прокуратури є неоднозначними та, подекуди, полярно різними. Так, О.М. Бандурка та Л.М. Давиденко вважають, що вся наглядова діяльність прокуратури, як у межах кримінального провадження, так і позі його межами, спрямована на виявлення й усунення порушень закону. Крім цього, зазначена діяльність, на їх думку, має ще й спеціально-кримінологічний аспект, спрямований на попередження кримінальних правопорушень, – кримінальний нагляд [125, с. 249]. Заперечуючи таку позицію, Т.В. Корнякова переконана, що запобіжна

діяльність прокуратури знаходить відображення при реалізації як усіх функцій прокуратури в цілому, так і при реалізації кожної її функції, зокрема, тобто запобігання злочинам – це комбінована функція даного органу [125, с. 70]. Додатковим аргументом з цього приводу вона виводить той факт, що прояви кримінологічної запобіжної діяльності спостерігаються у всій діяльності прокуратури під час виконання нею будь яких функціональних обов'язків, зокрема й під час здійснення нагляду, кримінального переслідування та реалізації інших функцій. Саме тому, як вважає Т.В. Корнякова, аналіз головних напрямів реалізації цієї кримінологічної функції стосовно виявлення й усунення правопорушень має здійснюватись, насамперед, з позиції напрямів функціонального призначення органів прокуратури, чітко встановленими законодавством [125, с. 70]. Не погоджуючись з таким підходом, В.М. Юрчишин доводить, що, якщо всі конституційні та інші функції прокурора в певній мірі характеризується наявністю профілактичного (запобіжного) аспекту в їх реалізації, то подібна властивість притаманна функціям більшості державних органів різних гілок влади. Це їх обов'язкова складова, яка не носить самостійного характеру. Виходячи з цього, зазначений науковець переконує, що створювати на базі обов'язкових властивостей, характерних багатьом функціям, методом комбінування, самостійну запобіжну функцію, не можна, позаяк функція – це окремий самостійний напрямок діяльності, який має свої цілі, завдання, нормативну основу, а не є лише властивістю якоїсь іншої функції [361, с. 214]. Продовжуючи спір по даному предмету, Н. Марчук стверджує, що діяльність прокурора у досудовому розслідуванні є ширшою за обсягом від його основних кримінологічних процесуальних функцій, визначених законом, та як кількість і характер кримінальних процесуальних функцій прокурора у досудовому розслідуванні зумовлюються винятково завданнями цього розслідування, що дозволяє правильно визначити перелік, характер і призначення допоміжних його кримінальних процесуальних функцій, спрямованих на забезпечення основних [184, с. 57-62].

У наукових джерелах висловлюються й інші думки з цього приводу, що важливо з огляду вирішення на належному рівні зазначеної проблематики дослідження. Так, позицію Т.В. Корнякової досить аргументовано відстоює С. Сафронов, розглядаючи у цьому контексті зміст запобіжної діяльності слідчого органів внутрішніх справ як допоміжну (компіляційну) функцію останнього у ході досудового розслідування [296, с. 82-86]. У той самий час, О.О. Омельченко поділяючи у цьому контексті наукові ідеї, висловлені О.М. Бандуркою та Л.М. Давиденко, виходить з того, що профілактична функція – це відносно самостійний напрямок кримінальної процесуальної діяльності конкретного органу кримінальної юстиції з виконання поставленого перед ним завдання по запобіганню кримінальним правопорушенням, що реалізується в установленому кримінальним процесуальним законом порядку [225, с. 7]. Ще більш категоричнішим у цьому сенсі виступає В.М. Юрчишин, який з цього приводу зробив висновок, що запобіжна функція прокуратури у досудовому розслідуванні – це об'єктивна категорія, яка відображена в чинному законодавстві, визначається одним із завдань прокуратури і не залежить від його (прокурора) конкретної позиції у даному кримінальному провадженні, як це, наприклад, буває під час обрання запобіжного заходу при реалізації функції підготовки і офіційного оформлення обвинувального акта, де ця позиція прокурора при прийнятті вказаного рішення є визначальною, а її запобіжний характер – це лише властивість, риса названої функції і не більше того [358, с. 224]. На підтвердження такого підходу цей науковець пропонує здійснити ряд наукового обґрунтованих заходів у цьому напрямі, а саме: а) створити в правоохоронних органах, включаючи прокуратуру, спеціальні служби профілактики; б) розробити та прийняти спеціальний Закон України «Про профілактику кримінальних проваджень»; в) створити спеціальний орган цієї профілактичної роботи в державі, що проводиться на різних рівнях і різними засобами; г) доповнити ст. 91 КПК України такою обставиною, що підлягає

доказуванню, як причини й умови, які сприяли вчиненню кримінальних проваджень, інші [359, с. 222].

Якщо узагальнити усі вище проаналізовані та інші підходи, що пропонуються в наукових джерелах [340], то слід визнати, що істина лежить десь по середині. Такий висновок ґрунтується на наступних доводах.

1. У нині діючому Законі України «Про прокуратуру» [267] (ст. 2) така функція прокуратури, як запобігання злочинам, відсутня. З цього випливає, що ніяких комбінованих функцій, як це пропонує Т.В. Корнякова [122, с. 69-78], чи допоміжних функцій, як вважає В.М. Юрчишин [358, с. 224], чи функцій кримінологічного нагляду, на чому наголошують О.М. Бандурка та Л.М. Давиденко [21, с. 182], засади організації і діяльності прокуратури не передбачають.

Вихід з цього бачиться наступний: слід ч. 1 ст. 2 Закону України «Про прокуратуру» доповнити пунктом 5 такого змісту: «На прокуратуру у ході проведення досудового слідства у формі процесуального керівництва покладається функція по виявленню причин і умов, що сприяють вчиненню конкретного злочину, по якому здійснюється кримінальне провадження». При такому підході, з одного боку, реалізуються науково обґрунтовані пропозиції тих авторів, які вважають, що запобіжна (профілактична) діяльність властива функціям більшості державних органів різних гілок влади [359, с. 214], а, з іншого боку, знайде відображення на нормативно-правовому рівні підхід, відповідно до якого прокуратура вирішує завдання по запобіганню злочинам у контексті змісту боротьби із злочинністю як суб’єкт спеціально-кримінологічного запобігання злочинам [135, с. 64], а тому її діяльність апріорі (безперечно) [37, с. 54], є об’єктивною категорією, яка має бути визначена як одна з її функцій [184, с. 57-62]. Деякі передумови для реалізації зазначеної наукової ідеї, крім цього визначені в ч. 2 ст. 25 Закону України «Про прокуратуру», а саме: 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.

2. У КПК України також відсутні повноваження чи обов'язок для прокурора (ст. 36), що пов'язані з необхідністю виявлення, блокування, нейтралізації тощо причин і умов, що сприяли вчиненню конкретного злочину, по якому проводиться досудове розслідування. Поряд з цим, прокурор, вчиняючи нагляд за додержанням законів під час проведення досудового розслідування у формі процесуального керівництва, як це витікає із змісту ч. 2 ст. 36 КПК України, та безпосередньо проводячи його, здійснює такі дії, що мають пряме відношення до запобіжної діяльності. Зокрема, це виражається у ході: а) кваліфікації складу злочину (визначення підстав кримінальної відповідальності (ст. 2 КК); ознак злочину (ст. 11 КК), елементів складу злочину, зокрема його суб'єктивної сторони (вини, мети, мотиву) [209], що в кінцевому результаті, стає вирішальним при прийнятті рішення про внесення відповідних відомостей про вчинене кримінальне правопорушення до Єдиного реєстру досудових розслідувань, а також про початок досудового розслідування відповідно вимог ст. 214 КПК України, здійснення інших повноважень, передбачених КПК (повідомлення про підозру; погодження запитів про міжнародну правову допомогу; скасування незаконних та необґрунтованих постанов слідчих; ін. (ч. 2 ст. 36 КПК); б) вивчення матеріалів, документів та інших відомостей, що стосуються досудового розслідування (результатів проведення негласних (розшукових) дій; ревізій та перевірок, які проводились відповідно до закону; здійснення процесуальних дій особисто; ін.) (ч. 2 ст. 36 КПК); в) пред'явлення цивільного позову в інтересах держави та громадян; г) перевірки повноти і законності проведення процесуальних дій, а також повноти, всебічності та об'єктивності розслідування у прийнятому кримінальному провадженні; г) підтримання державного обвинувачення в суді; д) оскарження судових рішень в порядку, встановлено КПК України;

3. Сучасні підходи нормативно-правового характеру щодо видозміни конституційних функцій прокуратури, що визначені в ст. 2 Закону України «Про прокуратуру», хоча й звужують їх перелік та зміст [312, с. 65-69], проте також передбачають діяльність по запобіганню злочинам. Як з цього приводу влучно зауважили В.В. Голіна та М.Г. Колодяжний, ще з давній часів виникло розуміння, що для ефективної боротьби з кримінальними правопорушеннями одних лише заходів кримінально-правового характеру та правоохоронної діяльності, які мають обмежений характер, недостатньо, бо вони не впливають на корінні криміногенні явища і процеси, що їх породжують. Окрім кримінально-правових, необхідні ще й інші заходи, спрямовані на усунення різноманітних криміногенних процесів, що породжують чи сприяють учиненню кримінальних правопорушень [54, с. 52-53].

4. У ч. 2 ст. 25 Закону України «Про прокуратуру» визначено таке із завдань прокуратури, як здійснення координуючої діяльності правоохоронних органів відповідного рівня у сфері протидії злочинності, що проводиться шляхом організації спільних нарад; створення міжвідомчих робочих груп; проведення узгоджених заходів та аналітичної діяльності. При цьому кожен із цих напрямів координації передбачає, зокрема, й виявлення, нейтралізацію та блокування причин і умов, що сприяють вчиненню злочинів і правопорушень, тобто спрямовані на запобігання злочинам. Як у зв’язку з цим правильно зробили висновки В.Г. Бесарабов та К.А. Камаєв, у боротьбі із злочинністю органам кримінальної юстиції сприяє багато самостійних, незалежних і не підпорядкованих поміж собою державних правоохоронних органів, кожен з яких поряд чи принагідно з виконанням своїх основних завдань притаманними тільки йому засобами, визначеними законом, займається запобіганням суспільно небезпечних діянь. Та якими б незалежними не були ці правоохоронні органи розрізненість їхньої діяльності є неприпустимою, бо кожен із них є лише однією з ланок загальної державної системи попередження кримінальних правопорушень. У зв’язку з цим, їх

робота на вказаному напрямі державно-правової діяльності потребує узгодженості та взаємодії [27, с. 331].

5. Вжитий у ч. 2 ст. 25 Закону України «Про прокуратуру» термін «протидія злочинності», по своєму змісту також спрямований у тому числі й на запобігання злочинам [267].

У науковій літературі під протидією розуміють як дію, що здійснюється усупереч тому, що робиться [42, с. 511]. В кримінології термін «протидія» використовується для відтворення загального впливу на злочинність, хоча він й однобічно («супротив») відображає останній та є вужчим по змісту, ніж термін «запобігання злочинам» [85, с. 322]. На переконання А.П. Закалюка і варто з цим погодитись, термін «протидія» належить до класу узагальнених термінів (боротьба, попередження, профілактика тощо), які відтворюють загальну сутність, що полягає у чиненні супротиву, та відображає сутність, але не розкриває в повній мірі змісту запобігання злочинності [85, с. 321].

Отже, якщо виходити із зазначених теоретико-методологічних підходів, то слід визнати, що протидія злочинності, яку здійснює прокуратура у формі координаційної діяльності правоохоронних органів, також по змісту передбачає вчинення таких дій, що мають пряме відношення до запобігання злочинам. Якщо узагальнити приведену вище й іншу аргументацію щодо визначення змісту запобіжної діяльності прокуратури, то можна зробити й такий висновок: для приведення її до нормативно-визначених засад функціонування даного державного органу, мова про які ведеться в п. 14 ст. 92 Конституції України, та ст. 4 Закону України «Про прокуратуру», необхідно ст. 36 «Прокурор» КПК України доповнити частиною сьомою наступного змісту: «Здійснюючи процесуальне керівництво за досудовим розслідуванням, прокурор зобов’язаний виявляти причини і умови, що сприяють вчиненню конкретного злочину, а також вправі доручати слідчому та органам досудового розслідування проведення слідчих (розшукових) та негласних (розшукових) дій, спрямованих на

виконання даного завдання. Отримані результати прокурор оформляє відповідним процесуальним рішенням, яке долучається до матеріалів кримінального провадження та використовується при підтриманні державного обвинувачення в суді».

Поряд з цим варто зазначити, що запропоновані видозміни закону будуть можливими лише при умові та в контексті змісту тих реформ, що наразі очікують прокуратури України та пов'язані із звуженням її функцій і правового статусу [186, с. 7-8]. *У цьому контексті заслуговує на увагу та потребує розв'язання на теоретико-прикладному і нормативному рівнях ще одна, діалектично взаємопов'язана з попередньою, проблема, а саме – організаційна діяльність прокуратури по запобіганню злочинам.*

У доктринальних джерелах під організаційною розуміють таку діяльність, що спрямована на згуртування, об'єднання кого-небудь з певною метою; зосередження, мобілізування на що-небудь [42, с. 473]. У більш широкому аспекті у зміст цього поняття включається діяльність по вмілому розміщенню людей, упорядкуванню їх зусиль та їх спільного об'єднання з метою найефективнішого виконання завдань, що стоять перед конкретною системою [228, с.11-12].

Щодо організаційної діяльності прокуратури, то в науковій літературі наводяться різні визначення даного поняття. Так, В.В. Півненко визначає організацію роботи прокуратури як комплекс заходів з упорядкування й оптимізації діяльності конкретного органу прокуратури шляхом умілого розміщення кадрів, визначення завдань, забезпечення їх своєчасного та якісного виконання на базі узгоджених дій з метою найефективнішої реалізації усіх функцій прокуратури [234, с. 92-93]. О.Р. Михайленко вважає, що це – комплекс взаємопов'язаних дій і заходів, спрямованих на ефективне використання функцій і завдань, покладених на прокуратуру (прокурора) [192, с. 84]. М.В. Руденко та В.І. Бабенко переконані, що під організацією роботи прокуратури слід розуміти сукупність взаємозалежних і взаємопов'язаних заходів (елементів) з підбору розміщення, підвищення

кваліфікації кадрів; збору інформації, її аналізу та оцінки; планування роботи та її виконання; об’єднання зусиль оперативного складу прокуратури з метою досягнення найкращих кінцевих результатів на всіх напрямах прокурорської діяльності [16, с. 150]. Є й інші точки зору з цього приводу [315, с. 8]. При цьому, як встановив В.М. Юрчишин, при формулюванні змісту поняття «організаційна діяльність прокуратури (прокурора)» переважна більшість науковців основну увагу звертають не на статичний, а на динамічний (функціональний) аспект зазначеного терміна, який вимагає використання кадрами прокуратури інтенсивних методів діяльності, наукових рекомендацій, позитивного досвіду, усіх можливостей сучасної оргтехніки, постійного підвищення професійної майстерності та кваліфікації, спрямування всієї роботи прокурорів на досягнення конкретних результатів у зміцненні законності та боротьбі з кримінальними правопорушеннями. Саме динамічний (функціональний) аспект завжди висувається на перший план, при будь-якому тлумаченні зазначеного терміну [358, с. 226].

До статистичного напряму організаційної діяльності прокуратури Л. М. Давиденко відносить комплекс заходів, спрямованих на раціональний розподіл праці, створення належних умов для ефективної роботи, підтримання потрібного порядку, забезпечення здорової психологічної атмосфери в колективі тощо, а до динамічного (функціонального) – повсякденну процесуальну і не процесуальну діяльність керівника прокуртари, пов’язаного з постановкою перед підлеглими працівниками конкретних завдань, установленням обсягу і характеру роботи, строків її виконання, а також форм контролю за її здійсненням і оцінки її результатів [60, с. 7–8]. При цьому, як вірно зауважив з цього приводу М. Якимчук, на практичному рівні зазначені аспекти організації роботи прокуратури співіснують у нерозривній єдності, утворюють систему організаційно-управлінських заходів і дій, спрямованих на якісне та своєчасне виконання завдань, що стоять перед прокуратурою на різних напрямах її діяльності [364, с. 91].

Виходячи з вищезазначеного та враховуючи, що в науковій літературі зокрема й спеціальній [188], відсутнє поняття «організаційні запобіжні заходи прокуратури в процесі досудового слідства та судового розгляду кримінальних справ», можна сформулювати наступне його визначення: це – такий специфічний напрям прокурорської діяльності, що здійснюється у межах реалізації її функцій, на основі визначених на нормативно-правовому рівні засад та складається з комплексу взаємозв'язаних дій і заходів, спрямованих на вирішення завдань по запобіганню злочинам на означених стадіях кримінального провадження.

Таким чином, до системо утворюючих ознак, що складають зміст даного поняття є:

1. Це специфічний напрям діяльності прокуратури.

Специфічний – характерний тільки для кого-, чого-небудь, властивий виключно комусь, чомусь; своєрідний [42, с. 621]. Мова у даному випадку ведеться про те, що, відповідно до вимог ч. 2 ст. 25 Закону України «Про прокуратуру», виключно на цей орган у системі правоохоронних органів держави покладено завдання по координації їх діяльності у сфері протидії злочинності – саме в цьому й проявляється характер специфічної діяльності прокуратури у зазначеному аспекті.

Напрямок – це шлях діяльності, розвиток кого-; чого-небудь; спрямованість якоїсь дії, явища [42, с. 376]. У контексті організаційно-запобіжної діяльності прокуратури – це координація спільних зусиль правоохоронних органів по запобіганню та протидії злочинам. У науковій літературі під координацією розуміють узгодженість рухів, дій, т.ін. [42, с. 296]. У юридичних джерелах термін «координація» використовується тоді, коли йдеться про узгоджену діяльність різних органів і організацій, які беруть участь у боротьбі із злочинами, як правило, у сфері їх запобігання [358, с. 194]. При цьому, як слушно зауважили Л.М. Давиденко та О.О. Бандурка, значення узгодженості дій правоохоронних та інших органів полягає в тому, що це дозволяє об'єднати зусилля у справі запобігання

злочинам і на вказаній основі домогтися вищих результатів у більш короткі строки та з меншою затратою сил, позаяк узгодження сприяє створенню єдиного фронту з кримінальними та іншими правопорушеннями, що є необхідною умовою успіху в цій надзвичайно відповідальній роботі [62, с. 83]. У широкому розумінні зміст координаційної діяльності прокуратури по запобіганню злочинам полягає у тому, що це є узгоджена діяльність по боротьбі із злочинами, що ґрунтується на глибоких і постійних зв'язках між органами, які ведуть кримінальний процес, де прокуратура за дорученням держави виступає безпосередній організатором по узгодженню зусиль при виконанні спільних кримінальних процесуальних цілей і завдань [358, с. 196].

2. Зазначена діяльність здійснюється прокуратурою у межах реалізації її функцій.

Відповідно до вимог ч. 1 ст. 2 Закону України «Про прокуратуру» на цей орган покладаються такі функції: а) підтримання державного обвинувачення в суді; б) представництво інтересів громадянина або держави в суді у випадках, визначених цим Законом; в) нагляд за додержанням законів органами, що провадять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудового слідства; г) нагляд за додержанням законів при виконання рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян.

Враховуючи зазначене, не можна у зв'язку з цим погодитись з В.М. Юрчишиним у тому, що координація – одна із функцій прокуратури [358, с. 196], позаяк це лише одне із завдань її організаційної діяльності, що логічно витікає із змісту цих понять. У наукових джерелах під функцією розуміють роботу кого-, чого-небудь; обов'язок, коло діяльності когось, чогось, а під завданням – наперед визначений, запланований для виконання обсяг роботи, справа і т.ін. [42, с. 190].

Отже, зміст терміна «функція» є більш ширшим, ніж «завдання», а тому не можна їх ототожнювати на теоретичному та нормативних рівнях. Як

з цього приводу зробили висновок Л.М. Давиденко та О.О. Бандурка, при відносинах координації прокуратура виступає постійним організатором сумісної розробки узгоджених заходів, а інші органи кримінальної юстиції – слідчий суддя, керівник органу досудового розслідування, слідчий, співробітники оперативного підрозділу лише беруть безпосередню участь у сумісні розробці узгоджених дій, але ніяких обов'язків з організації координації не несуть [62, с. 87]. Поряд з цим останні взаємодіють з прокуратурою у тих питаннях, що відносяться до предмета її координаційної діяльності.

Під взаємодією в науці розуміють взаємний зв'язок між предметами у дії, а також погоджена дія між ким-, чим-небудь [42, с. 73].

Отже, термін «взаємодія» за своїм змістом є близьким до терміна «координація», але, на переконання фахівців, не є тотожним з останнім та меншим по об'єму, позаяк координація забезпечує організацію взаємодії [89, с. 307]. Критерієм відмежування відносин координації та взаємодії, як обґрунтовано доводить В.П. Півненко, є рівень взаємних зв'язків,взаємовпливу і характер узгодженої діяльності одного органу з іншим [234, с. 90].

Як показало вивчення наукової літератури та практики, у цьому сенсі виділяють: а) відомчо-галузевий зв'язок державних органів, які кримінальними процесуальними засобами безпосередньо ведуть боротьбу із злочинністю (органи кримінальної юстиції). Заснована цьому тісному зв'язку узгоджена та постійна діяльність цих органів при виконанні спільних завдань складає зміст відносин координації [358, с. 195]; б) комплексно-територіальний зв'язок прокуратури з іншими правоохоронними та не правоохоронними органами, що діють за межами кримінального провадження, не відзначається стабільністю та носить періодичний характер. Заснована на такому зв'язку узгоджена діяльність по запобіганню злочинам є відносинами взаємодії [357, с. 39].

Поряд з цим, варто зазначити, що у Законі України «Про прокуратуру» не закріплено ні функцій, ні завдань по взаємодії прокуратури з правоохоронними та іншими органами, зокрема у ході досудового слідства та судового розгляду кримінального провадження, що важливо з огляду ефективної реалізації на практиці визначених у законі функцій, а також вирішення завдань кримінального провадження, що закріплені в ст. 2 КПК України, одним із яких є завдання по запобіганню злочинам, яке у цій нормі звучить таким чином: завданнями кримінального провадження (поряд з іншими, мова про які ведеться у зазначеній статті КПК) є таке розслідування, при якому жодна особа не може бути піддана не обґрунтованому процесуальному примусу та жоден невинуватий не може бути обвинувачений або засуджений.

3. Організаційні запобіжні заходи прокуратури здійснюються на основі визначених на нормативно-правовому рівні засад.

Під засадами науковці розуміють основи чогось; те головне, на чому ґрунтується, базується що-небудь [42, с. 214].

Засади діяльності прокуратури встановлені в ч.1 ст. 3 Закону України «Про прокуратуру», а саме – це: 1) верховенство права та визнання людини, її життя і здоров'я, честі і гідності, недоторканості і безпеки найвищою соціальною цінністю (саме це завдання є також пріоритетним у діяльності суб'єктів запобігання злочинам [55]); 2) законності, справедливості, неупередженості та об'єктивності (зазначені принципи є визначальними при здійсненні запобіжної діяльності [286, с. 15-18]; 3) територіальності (фактично на всій території України здійснюється діяльність по запобіганню злочинам [97, с. 166-167]; 4) презумції невинуватості (це основоположний принцип будь-якої правозастосовчої та правоохоронної діяльності [164, с. 97-103]; 5) незалежності прокурорів, що передбачає існування гарантій від незаконного політичного, матеріального чи іншого впливу на прокурора щодо принципів прийняття ним рішень при виконанні службових обов'язків (як з цього приводу правильно зробив висновок І.І. Митрофанов, завдяки

принципу незалежності, заходи прокурорського реагування на причини та умови злочинів, інші криміногенні фактори, як правило, більш кардинальні, послідовні та принципові порівняно з тим, що можуть здійснювати у цьому напрямі інші суб'єкти запобігання злочинам [188, с. 74]. 6) політичної нейтральності прокуратури (на сьогодні, фактично всі суб'єкти спеціально-кримінологічного запобігання злочинам керуються зазначеним принципом, що на практиці дозволяє здійснювати запобіжну діяльність неупереджено та об'єктивно [197]; 7) недопустимості незаконного втручання прокуратури в діяльність органів законодавчої, виконавчої і судової влади (відповідно до вимог п. 14ст. 92 Конституції України, виключно законами визначається діяльність прокуратури); 8) поваги до незалежності суддів, що передбачає заборону публічного висловлювання сумнівів щодо прав осудності судових рішень поза межами процедури їх оскарження у порядку, передбаченому процесуальним законодавством (мова у даному випадку ведеться про те, що прокурор не в праві виходити за межі тих процесуальних повноважень, які визначені в ст. 36 КПК України, у випадках оскарження рішень суду діяти лише у спосіб, що визначений у КПК України (ст.ст. 393, 425, 446 КПК; інші); 9) прозорості діяльності прокуратури, що забезпечується відкритим і конкурсним зайняттям посади прокурора, вільним доступом до інформації, якщо законом не встановлено обмежень щодо її надання (зміст зазначеної засади діяльності прокуратури полягає у тому, що під час інформування громадськості про стан законності, у тому числі з питань запобігання злочинам, прокуратури повинні не допускати поширенню відомостей, які містять державну чи будь-яку іншу таємницю або конфіденційну відомість, стосовно яких законодавством встановлений особливий порядок охорони. При цьому інформацію про початок досудового розслідування слід оприлюднювати лише за умови, що це не вплине на всебічність, об'єктивність та повноту досудового розслідування, при дотриманні таємниці слідства і законних прав учасників процесу [267, с. 299]. 10) неухильного дотримання вимог професійної етики та поведінки (у

запобіжній діяльності прокуратури, як і всіх інших видах діяльності, заборонено нелюдське та таке, що принижує гідність,поводження з учасниками кримінального провадження, що прямо витікає із змісту ст. 1 Конвенції проти катувань та інших жорстоких, нелюдських або таких, що принижують гідність, видів поводження та покарання [273].

Організаційні основи системи прокуратури, що у тому числі застосовуються нею у запобіганні злочинам, визначені у розділів ІІ Закону України «Про прокуратуру» та передбачають такі елементи: а) систему прокуратури (ч.1 ст.7); б) єдність системи прокуратури (ч.4 ст. 7); в) повноваженнями прокурора (ст. 13); інші. Поряд з цим, варто зазначити, що процедура організації кожного виду прокурорської діяльності , її структура законом не визначається, позаяк на нормативно-правовому рівні це зробити неможливо у зв'язку з тим, що організація роботи залежить від конкретних напрямів діяльності прокурора та завдань, що ним виконуються [358, с. 225]. Зазначений висновок у повній мірі стосується і діяльності, яка пов'язана із запобіганням злочинам, що важливо мати на увазі при розробці заходів, спрямованих на удосконалення правового механізму запобігання злочинам, яке здійснюється органами прокуратури [358, с. 84-89].

4. Запобіжна діяльність прокурора на досудовому слідстві та у ході судового розгляду кримінального провадження складається з комплексу взаємопов'язаних дій і заходів. Якщо виходити із змісту ст. 36 КПК України, то цей комплекс (сукупність предметів, програм, дій того, що становлять одне ціле [62, с. 290]) можна визначити через наступні повноваження прокурора під час проведення досудового розслідування у формі процесуального керівництва: 1) мати повний доступ до матеріалів, документів та інших відомостей, що стосуються досудового розслідування (п.2, ч.2 ст. 36); 2) доручати слідчому, органу досудового розслідування та оперативним підрозділам проведення слідчих (розшукових) дій та негласних слідчих (розшукових дій) (п.п.3-4 ч. 2 цієї статті КПК); 3) призначати ревізії (п. 6 ч.2 ст. 36); 4) підтримувати державне обвинувачення в суді (п.15 ч.2

даної статті КПК); 5) оскаржувати судові рішення в порядку, встановленому КПК (п. 20ч.2 ст. 36); інші. Як у зв'язку з цим зауважив О.Б. Сахаров розслідування кримінальних правопорушень, з одного боку, пов'язується з реакцією суспільства і держави на конкретний злочин з метою вжиття до винуватих кримінально-правових заходів, а з іншого, – із кримінологічною реакцією суспільства і держави на фактори, що детермінують вчинення злочинів, шляхом їх усунення чи блокування. Тісний зв'язок цих двох ліній впливу, що здійснюється за дорученням держави органами досудового розслідування і прокуратури при розслідуванні кримінальних правопорушень, є визначальним і найефективнішим засобом боротьби із злочинами [298, с. 28].

Отже, як вірно зробив висновок В.М. Юрчишин, прокурор у досудовому розслідуванні наглядає за додержанням законів з виявлення й усунення причин та умов, які сприяли вчиненню кримінальних правопорушень, а в окремих випадках – сам вживає передбачені законом заходи щодо їх виявлення та усунення [358, с. 215]. На його думку і можна цілком з цим погодитись, виконання цієї запобіжної функції зумовлено кримінологічним завданням досудового розслідування, а саме: якщо завдання, що визначені в ст. 2 КПК України мають кримінально-правовий та кримінальний процесуальний характер, то кримінологічне завдання має спеціально-кримінологічний характер [358, с. 215-216]. Проте, як правильно оцінила зазначену ситуацію Т.В. Корнякова, ці завдання тісно пов'язані, бо кримінологічне завдання може бути виконаним лише після того, як будуть виконані кримінально-правові та кримінальні процесуальні завдання. У своїй же сукупності вони утворюють цілісну систему, врегульовану законодавством України [123, с.232].

5. Запобіжна діяльність прокуратури на стадії досудового розслідування та судового розгляду кримінального провадження спрямована на вирішення завдань по запобіганню злочинам.

В кримінології загальновизнаним є висновок про те, що до завдань діяльності, пов'язаної із запобіганням злочинам, відносяться: а) систематичне виявлення й аналіз явищ, процесів, факторів, ситуацій, що сприяють злочинам. Відповідно до вимог ст. 36 КПК України, процесуальний керівник здійснює повноваження прокурора у кримінальному проваджені з його початку (ст. 216 КПК) до завершення (ст. 283 КПК), маючи таким чином можливість постійно та безперервно контролювати кримінологічну ситуацію, що складається відносно окремо взятого кримінального провадження [5, с. 52-66], а також реагувати процесуальними рішеннями на її ті чи інші прояви [14]; б) вивчення суперечностей і конфліктів, що призводять до виникнення та реалізації злочинних намірів, а також до формування особи злочинця. Мова у даному випадку ведеться про визначення прокурором (по його дорученню – слідчим та органами досудового розслідування) індивідуального злочинного механізму по конкретному кримінальному провадженню [355, с. 66-163], а, в кінцевому результатів, – причин і мов, що сприяли вичленю даного злочину; в) оперативне виявлення осіб, від яких можна очікувати вчинення злочинів, їх вивчення й активний профілактичний вплив на них. Як свідчить практика, це завдання прокурор вирішує шляхом реалізації заходів забезпечення кримінального провадження, що визначені в розділі II КПК України, та дотримання загальних положень досудового розслідування (розділ III КПК). Крім цього, як слушно з цього приводу зауважив М.І. Мичко, прокурор у цій сфері не пасивний спостерігач за діяльністю слідчого і дізнавача, а активний учасник досудового розслідування. Він не тільки наглядає за тим, щоб слідчий і дізнавач при виконанні слідчих (розшукових) діяли в межах дозволеного, хоча це є його важливим завданням, але одночасно властивими йому засобами, сприяє розкриттю злочину, виконанню вимог закону про всебічне, повне і об'єктивне дослідження всіх обставин кримінального провадження і т.д. З цією метою він може приймати участь у проведені слідчих (розшукових) дій, давати слідчому (дізнавачу) обов'язкові для них

доручення та перевіряти їх виконання [208, с. 104-105]. Інакше кажучи, як вірно зробив висновок В.М. Юрчишин, прокурорський кримінологічний нагляд, що здійснюється у досудовому розслідуванні, є лише частиною його кримінологічної діяльності, яка виходить за межі цього розслідування [358, с. 216]; г) усунення або нейтралізація явищ, що сприяють злочинній поведінці [286, с. 17]. На переконання Т.В. Раскісної і можна з нею повністю погодитись, діяльність прокурора повинна бути спрямована не тільки на виявлення і притягнення винних до встановленої законом відповідальності, але і на встановлення обставин, що сприяють самій можливості вчинення злочину [287, с. 139]. При цьому, зміст запобіжної діяльності прокурора утворюють ті його дії, що пов'язані з реалізацією його повноважень, визначених у ст. 36 КПК України та спрямованих, у першу чергу, на виявлення органами досудового розслідування та ним особисто причин і умов, які сприяли вивченню конкретного злочину, та вжиття передбачених законом заходів по їх нейтралізації, блокуванню, усуненню тощо. Такі повноваження прокурора витікають, зокрема, з норм матеріального права (ст.ст.1, 50 КК), кримінального процесуального (ст. 2 КПК) і кримінально-виконавчого права (ст. 1 КВК).

Такими у широкому та вузькому розумінні є організаційні запобіжні заходи прокуратури в процесі досудового слідства та судового розгляду кримінальних правопорушень, які у сьогоднішніх умовах не в повній мірі відповідають потенційним можливостям даного державного органу у системі суб'єктів спеціально-кримінологічного запобігання злочинам та, як показали результати даного дисертаційного дослідження, є малоефективними.

Для удосконалення правових та організаційних засад діяльності прокуратури України по запобіганню злочинам варто здійснити наступні заходи:

1. Доповнити ч.1 ст. 2 Закону України «Про прокуратуру» такою функцією, як координація діяльності правоохоронних органів у сфері запобігання злочинам, що логічно випливає із змісту ч. 2 ст. 25 зазначеного

закону, у якій це визначено у виді завдання. Виходячи з того, що термін «функція» є більш об'ємним, ніж «завдання», і включає у свій зміст останній, а також керуючись нормами матеріального та процесуального права, що стосуються питань запобігання злочинам, такий підхід є обґрунтованим і необхідним у системі заходів, спрямованих на реформування діяльності прокуратури України у сучасних умовах.

2. Доповнити ч. 2 ст. 36 КПК України пунктом 22 наступного змісту: «Прокурор зобов'язаний координувати діяльність слідчих, органів досудового розслідування та оперативних підрозділів під час проведення досудового розслідування у формі процесуального керівництва та своєчасно вживати ефективні заходи щодо налагодження їх взаємодії для досягнення мети і завдань кримінального провадження».

Крім вище зазначених аргументів, додатковими аргументами щодо необхідності видозміни ст. 36 КПК України виступають: а) положення ч.2 ст. 25 Закону України «Про прокуратуру»; б) зміст інших положень ст. 36 КПК; в) зміст термінів «координація» та «взаємодія».

2.3 Реалізація запобіжних функцій прокуратури в процесі нагляду за додержанням законів при виконанні судових рішень, виконанням кримінальних покарань та постпенітенціарного впливу на осіб звільнених з місць позбавлення та обмеження волі

Однією із функцій прокуратури, що визначена в п. 4 ст. 121 Конституції України, є 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 [119]. Аналогічна функція прокуратури закріплена й у п. 4 ч. 1 ст. 2 Закону України «Про прокуратуру» [267] та ст. 22 Кримінально-виконавчого кодексу (КВК) України [147].

Поряд з цим, варто зазначити, що останнім часом окремі політичні сили, всупереч вимог ст. 8 Конституції України відповідно до якої Конституція України має найвищу юридичну силу, а закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй, вперто просувають реформи, що не мають нічого спільного з удосконаленням діяльності як в цілому державного механізму, так і прокуратури, зокрема. Так, відповідно до прийнятого у першому читанні проекту Закону України «Про прокуратуру» в новій редакції, визначена у Конституції України функція прокуратури 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 [269], скасовується. Звичайно, що з таким підходом законодавця погодитись не можна, позаяк він не тільки порушує визначений у ст. 8 Конституції принцип верховенства права, але й ряд інших норм Основного закону, а саме: а) ч. 2 ст. 19, відповідно до якої органи державної влади (у даному випадку – Верховна Рада України) зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України; б) ст. 79, у якій зазначено, що перед вступом на посаду народні депутати України складають перед Верховною Радою присягу, в якій вони присягаються дотримуватись Конституції України та Законів України; в) п. 1 ст. 92, у якій вказано, що виключно законами визначаються права і свободи людини і громадянина, гарантії цих прав і свобод (у даному випадку гарантією виступає діяльність прокуратури по нагляду у сфері виконання кримінальних покарань); г) п. 14 ст. 92, у якій зазначено, що виключно законами України визначається діяльність прокуратури; ґ) п. 21 ст. 92, у якій вказано, що виключно законами визначається організація і порядок діяльності Верховної Ради України; д) інші норми Конституції України. Як у зв'язку з цим зроблено висновок в п. 2 постанови Пленуму Верховного Суду України від 01 листопада 1996 р. № 9 «Про застосування Конституції України при здійсненні правосуддя»,

оскільки Конституція України, як зазначено в її ст. 8, має найвищу юридичну силу, а її норми є нормами прямої дії, суди при розгляді конкретних справ мають оцінювати зміст будь-якого закону чи іншого нормативно-правового акта з точки зору його відповідності Конституції і в усіх необхідних випадках застосовувати Конституцію як акт прямої дії. Судові рішення мають ґрунтуватись на Конституції, а також на чинному законодавстві, яке не суперечить їй [255, с. 201].

Додатковим аргументом щодо порушення Верховною Радою України принципу законності при прийняті рішення щодо нової редакції Закону України «Про прокуратуру» є недотримання нею системоутворюючих ознак поняття «законність», що визначені, зокрема, в ч. 2 ст. 41 КК України, а саме: законним є таке рішення, яке віддано відповідною особою в належному порядку та в межах її повноважень і за змістом не суперечить чинному законодавству та не пов’язане з порушенням конституційних прав та свобод людини і громадянина [212, с. 128-129].

Звичайно, що визначена у цій дисертації авторська позиція є небезспірною. Поряд з цим, для того, щоб її заперечити або підтримати, слід на доктринальному рівні всебічно з’ясувати зміст та суть встановленої у п. 4 ст. 121 Конституції України функції нагляду 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. Постановка цього питання в зазначеній площині зумовлена також тим, що, по-перше, таким чином можна визначити вузькі місця в діяльності прокуратури, що пов’язані із здійсненням запобіжної діяльності у сфері виконання покарань України, та потенційні резерви й можливості в цьому напрямі; по-друге, враховуючи зміст об’єкта та предмета цього дослідження, вчинити спробу наблизити зміст діяльності зазначеного органу до вирішення існуючих проблем, зокрема, виконання й відбування покарань, як суб’єкта запобігання злочинам. Додатковим аргументом із цього приводу виступає обставина, що в нормативно-правових актах, які

стосуються організації прокурорського нагляду, предмет якого визначений у ст. 26 Закону України «Про прокуратуру» [267], недостатньо чітко виписана процедура та питання, які підлягають перевірці при здійсненні зазначеного нагляду в ДКВС України [76, с. 103]. Зокрема, у наказі Генеральної прокуратури України «Про організацію прокурорського нагляду 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» від 12 квітня 2013 р. № 7 гн визначені в загальних рисах такі питання:

1. Пріоритетні напрями наглядової діяльності прокуратури, до яких віднесено додержання: а) конституційних прав і свобод людини, громадянина, іноземців та осіб без громадянства під час їх перебування в місцях тримання затриманих, установах попереднього ув'язнення, виконання покарань та інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи; б) режимних вимог, порядку та умов тримання затриманих і взятих під варту осіб, відбування покарань засудженими; в) законодавства, спрямованого на запобігання катуванням та іншому жорсткому поводженню із затриманими, взятими під варту та засудженими; г) законів під час провадження оперативно-розшукової діяльності в установах ДПтС України; д) законів при виконанні покарань, не пов'язаних з позбавленням волі; е) законів у сфері запобігання й протидії корупції в піднаглядних органах та установах; є) законодавства про звернення громадян, забезпечення гарантій належного розгляду й вирішення заяв, клопотань, скарг та пропозицій ув'язнених і засуджених.

Виходячи із змісту визначених у наказі пріоритетів, можна зробити висновок про те, що до їх змісту не увійшли суттєві проблеми, які мають місце в діяльності органів і установ виконання покарань та зумовлюють необхідність підвищення ефективності прокурорського нагляду у ДКВС України, а саме: 1) правовий статус засуджених, основи якого (ст. 7 КВК), основні права (ст. 8) та обов'язки (ст. 9 КВК), а також право на особисту

безпеку (ст. 10 КВК) визначені в чинному кримінально-виконавчому законодавстві (ст. 2 КВК) та повною мірою враховують конституційні положення із зазначеного питання [36, с. 104–113]; 2) крім цього, щодо кожного з ув'язнених під варту та засуджених як об'єктів прокурорського нагляду, про які йдеться в наказі Генеральної прокуратури України від 12 квітня 2013 р. № 7 гн (громадяни України, іноземці та особи без громадянства), нормативно-правовими актами України визначені особливості як відбування, так і виконання кримінальних покарань, які, без сумніву, мають стати одним з елементів запобіжної діяльності прокуратури у сфері виконання покарань.

Враховуючи зазначене, логічно було б цим положенням (пріоритетом) доповнити не тільки п. 2 вказаного наказу, а й ч. 1 ст. 26 Закону України «Про прокуратуру», що не тільки б на практиці кореспондувалось з правовими функціями діяльності прокуратури, які встановлені в ст. 2 цього Закону, а й підвищило б ефективність реалізації можливостей прокуратури як суб'єкта запобігання злочинам. Крім цього, ч. 1 ст. 26 цього Закону варто доповнити пунктом восьмим такого змісту: «визначати рівень ефективності реалізації установами виконання покарань особливостей виконання та відбування покарань окремими категоріями засуджених».

До таких осіб, крім визначених у главі 20 КВК неповнолітніх засуджених і жінок, належать ті засуджені, що: а) злісно порушують встановлений порядок відбування покарання (ст. 133 КВК України); б) формально підпадають під дію Закону України «Про адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі»; в) перебувають на профілактичних обліках відповідно до вимог розділу XIX ПВР УВП; г) мають статус іноземців та осіб без громадянства; ґ) утримуються в спеціальних УВП для колишніх працівників правоохоронних органів та судів; д) тримаються в арештних домах і дільницях СІЗО, облаштованих на територіях кримінально-виконавчих установах закритого типу;

е) тримаються в ДІЗО та ПКТ; є) перебувають у лікувальних установах ДКВС України, а також у територіальних органах охорони здоров'я.

У той самий час, ні в зазначеному наказі Генерального прокурора України, ні в Законі України «Про прокуратуру» ці особливості виконання та відбування покарань не відображені, а тому вони не входять до предмета прокурорського нагляду як окремий його структурний елемент, що, як свідчить практика, негативно впливає у тому чині й на ефективність і результативність прокурорських перевірок в органах та установах виконання покарань та в цілому на стан запобігання злочинам.

2. У системі прокуратури України визначено не тільки структурні підрозділи, на які покладено функції прокурорського нагляду за додержанням законів при виконання судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян, а й посадові особи, на яких покладена відповідальність за стан організації роботи в цьому напрямі (від заступника Генерального прокурора України до заступників територіальних та прирівняним до них прокурорів). Поряд з цим, у наказі Генеральної прокуратури України від 12 квітня 2013 р. № 7 гн жодного слова немає про взаємодію з питань прокурорського нагляду між прокуратурою й іншими органами державної влади та місцевого самоврядування, державними підприємствами, установами й організаціями, що важливо з огляду на реалізацію можливостей прокуратури щодо вирішення існуючих проблем запобігання злочинам у сфері виконання покарань. Тим більше, що в чинній редакції Закону України «Про прокуратуру» (ч. 2 ст. 25) на органи прокуратури покладено обов'язок координувати діяльність правоохоронних органів відповідного рівня у сфері протидії злочинності [267].

Виходячи із цього, доцільно зазначений наказ Генеральної прокуратури України доповнити саме цим положенням. Більше того, враховуючи, що в ч. 2. ст. 25 цього Закону ідеться про те, що порядок організації роботи з координації діяльності правоохоронних органів, взаємодії органів

прокуратури із суб'єктами протидії злочинності визначається положенням, що затверджується спільним наказом Генерального прокурора України та керівниками інших правоохоронних органів, варто було б у наказі Генерального прокурора України, що регулює питання прокурорського нагляду в ДКВС України, визначити й ці пріоритети. Зокрема, наказ Генеральної прокуратури від 12 квітня 2013 р. № 7 гн слід доповнити таким пріоритетом прокурорського нагляду у сфері виконання покарань, як визначення стану та ефективності запобігання злочинам в органах та установах виконання покарань.

3. Як показало вивчення змісту нормативно-правових актів, для кожного структурного підрозділу системи органів прокуратури, який здійснює прокурорський нагляд у порядку ст. 22 КВК та ст. 26 Закону України «Про прокуратуру», визначені конкретні об'єкти прокурорського нагляду в органах та установах виконання покарань та повноваження в цьому напрямі [350]. Проте в цьому наказі, як, власне, і в Законі України «Про прокуратуру», нічого не сказано про так звану «внутрішню» взаємодію між структурними підрозділами системи органів прокуратури [101, с. 215–240], що важливо для вирішення проблем підвищення ефективності їх діяльності в цілому та реалізації конкретних функцій прокуратури [123], а також при організації запобіжної діяльності.

Виходячи із цього, варто було ст. 5 «Здійснення функцій прокуратури виключно прокурорами» Закону України «Про прокуратуру» доповнити частиною другою такого змісту: «Для реалізації своїх функцій органи прокуратури та їх посадові особи вправі використовувати можливості своїх структурних підрозділів та інших правоохоронних органів шляхом координації спільної діяльності та взаємодії з ними».

Такий підхід повною мірою кореспондується з вимогами ч. 2 ст. 25 Закону України «Про прокуратуру» й дасть можливість на нормативно-правовому рівні реалізувати принцип системності при побудові правових

норм та інститутів, під яким у теорії права розуміють їх узгодженість з іншими нормативно-правовими актами [333, с. 295].

4. У зазначеному вище наказі Генеральної прокуратури України від 12 квітня 2013 р. № 7 гн визначені також строки перевірки додержання законодавства щодо виконання судових рішень у кримінальних справах та інших примусових заходів, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян (щодекадно; щомісячно; щоквартально; один раз на півріччя; один раз на рік). Поряд із цим у зазначеному нормативно-правовому акті відсутній такий строк, як «у будь-який час», про який ідеться в ч. 1 ст. 26 Закону України «Про прокуратуру», а саме: прокурор, здійснюючи 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, має право в будь-який час за посвідченням, що підтверджує займану посаду, відвідувати місце тримання затриманих, попереднього ув'язнення, установи, в яких засуджені відбувають покарання, установи, де перебувають особи, щодо яких застосовані примусові заходи медичного або виховного характеру та будь-які інші місця, в яких особи примусово тримаються згідно із судовим рішенням або рішенням адміністративного органу. Аналогічна норма була закріплена й у Законі України «Про прокуратуру» в редакції від 5 грудня 1991 р.

Отже, логічно було б внести відповідні зміни й у зазначений наказ Генеральної прокуратури України, враховуючи, що цей нормативно-правовий акт є основним у регулюванні організації прокурорського нагляду у сфері виконання покарань.

5. У п. 12 цього наказу визначені критерії оцінювання ефективності наглядової діяльності. Проте серед них відсутній такий критерій, як результати реагування на виявлені порушення закону адміністрацією органів та установ виконання покарань, тим більше, що така практика існує: ті підрозділи ДКВС України, включаючи ДПтС України, щодо яких здійснювався прокурорський нагляд, зобов'язані у встановлені строки дати

відповідь про проведену роботу, спрямовану на усунення виявлених порушень закону, а також їх детермінант [222, с. 254–258].

Саме тому доповнення наказу даним критерієм не тільки підвищить ефективність діяльності прокуратури як суб'єкта запобігання злочинам, а й, з одного боку, ліквідує правову прогалину з цих питань, а з іншого – закріпить у нормах права те, що є в реальній дійсності – на практиці, а також дасть змогу таким чином привести діяльність органів прокуратури до визначених у законі засад (законності, незалежності прокурорів, об'єктивності тощо (ст. 3 Закону України «Про прокуратуру»).

Додатковим аргументом щодо внесення змін і доповнень у нормативно-правові акти, що регулюють організаційно-наглядові питання запобіжної діяльності органів прокуратури у сфері виконання покарань, є офіційні результати перевірок, проведених у ДКВС України [347]. При цьому їх аналіз показав [7, с. 109], що всі вони мають декілька хронічних недоліків, а саме: а) щорічно органи прокуратури здійснюють перевірки органів та установ виконання покарань ніби за «трафаретом». Як із цього приводу слушно зробив висновок В. Г. Неділько, просте зіставлення кількості засуджених з кількістю наявних документів, перерахунок ліжок, приліжкових тумбочок та вогнегасників, періодична зміна подібних показників з роками незмінному тексті довідок й внесення однотипних актів реагування позитивно не впливають на стан законності та реалізацію прав громадян і нічого спільного з комплексною перевіркою не мають [216, с. 1–12]; б) серед критеріїв оцінювання ефективності таких перевірок відсутні результати реагування ДПтС України та її територіальних управлінь на виявленні порушення, а також інформація про заходи, спрямовані на усунення їх детермінант, що важливо з огляду реалізації завдань запобіжної діяльності прокуратури; в) результати перевірок не доводяться до засуджених у тій частині, що стосується порядку відбування ними покарання та порушення загальних для цих осіб прав і законних інтересів [68]; г) майже при всіх перевірках не вивчаються питання, що стосуються забезпечення безпечних

умов життєдіяльності персоналу органів та установ виконання покарань, а також засуджених у місцях позбавлення волі, умов їх захищеності від різноманітних загроз, у тому числі технічної (забезпечення спеціальними засобами, зброєю тощо), а також визначеними в нормативно-правових актах засобами соціального захисту, оскільки це безпосередньо стосується зменшення напруги у відносинах цих осіб із засудженими та загалом віктимності (здатності особи стати жертвою злочину) [149, с. 58]; ґ) мета та завдання прокурорського нагляду не завжди збігаються з метою та завданнями кримінально-виконавчого законодавства України (ст. 1 КВК) та в цілому запобіжної діяльності, а також прокурорсько-наглядової діяльності, що негативно впливає як на рівень ефективності першої, так і рівень запобігання злочинам.

Свої оцінки з цього приводу дають деякі науковці, які переконані, що при здійсненні нагляду за додержанням законів в установах виконання покарань прокуратура не лише перевіряє досягнення цими УВП мети й завдань покарання, що входить до предмета нагляду, а й сама реалізує відповідне завдання, яке має спеціальний характер і дає змогу відмежувати цей напрям наглядової діяльності від інших функцій прокуратури [160, с. 53]. З таким підходом погодитись повною мірою не можна, оскільки, по-перше, мета й завдання предмета прокурорського нагляду, що здійснюється в органах і установах виконання покарань відповідно до вимог ст. 22 КВК та ст. 26 Закону України «Про прокуратуру», є вужчими за обсягом і змістом, ніж мета й завдання кримінально-виконавчого законодавства; по-друге, вони не завжди збігаються з метою та завданнями кримінально-виконавчої та запобіжної діяльності.

Водночас, досліджуючи це питання, А. Х. Степанюк дійшов висновку, що між визначеними в законі метою й завданнями покарання та метою й завданнями функціонування органів та установ виконання покарань існують взаємозв’язки як між ідеалом і конкретними цілями, між теорією і практикою, між можливістю і дійсністю. Мета покарання, що сформульована

у КК України, є ідеальним продуктом мислення, потенцією, яка передує кінцевому результату діяльності правоохоронних органів [309, с. 279].

Саме ці теоретико-методологічні засади й мають бути враховані при видозміні змісту прокурорського нагляду, мова про який ведеться у п. 4 ст. 121 Конституції України, а також у ході вдосконалення організаційно-правових засад запобіжної діяльності органів прокуратури. Як із цього приводу правильно зауважив Р. В. Лемак, оскільки саме в установах виконання покарань особа підлягає найбільш суттєвим обмеженням її прав порівняно із загальногромадянським статусом, тож діяльність цих установ вимагає від прокурора підвищеної уваги [160, с. 191–192]. Разом з тим, реальність є дещо іншою, оскільки, як зауважують науковці, і в юридичній літературі, і серед практиків існує думка про те, що предмет прокурорського нагляду в ДКВС України є тотожними із завданнями цього нагляду [160, с. 50], що значно звужує потенційні можливості прокуратури в утвердженні законності та правопорядку в органах і установах виконання покарань, знижує ефективність діяльності як перших, так і других, а також нівелює її потенціал у запобіганні злочинам.

Показовими в цьому контексті є результати перевірок кримінально-виконавчої діяльності, які були проведені органами прокуратури України у 2013 р. (цей період вибраний у цьому дослідженні з урахуванням стану правопорядку, який склався в Україні у 2013 р. по даний час, який, зокрема характеризується різким погіршенням криміногенної обстановки).

В узагальнених матеріалах Генеральної прокуратури за 2013 р., як, зокрема, і за попередні роки [277, с. 7], зазначено, що 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, є однією з основних конституційних функцій діяльності органів прокуратури, визначених у п. 4 ст. 121 Конституції України та в Законі України «Про прокуратуру», сутність якого полягає в тому, щоб при його здійсненні відбувалось реальне

зміцнення стану законності в піднаглядних органах та установах виконання покарань, захист конституційних прав затриманих, ув'язнених під варту та засуджених, вжиття вичерпних заходів реагування щодо усунення порушень законів, причин та умов, що їм сприяли [275, с. 2]. При цьому основу наглядової діяльності прокуратури, тобто її основними об'єктами, у 2013 р. стали матеріально-побутове (ст. 115 КВК України) і медико-санітарне (ст. 116 КВК) забезпечення ув'язнених під варту та засуджених, їх належне лікування й медичне обслуговування, протидія корупції та зловживанням у бюджетній сфері, запобігання тортурам та іншому жорсткому поводженню із цими категоріями осіб. Зокрема, встановлено, що у 2013 р. видатки ДКВС України становили більше ніж 3 млрд грн, що забезпечувало розрахункову потребу лише на 44% та відображало загальну тенденцію забезпечення діяльності ДКВС України з Державного бюджету, розпочинаючи з 2004 р. (часу набрання чинності КВК України) [12].

Структура видатків органів та установ виконання покарань України у 2013 р. за напрямами кримінально-виконавчої діяльності мала такий вигляд: а) заробітна плата персоналу ДКВС України становила 350 млн грн, або менше ніж 10% від загальних витрат; б) придбання медикаментів для лікування осіб, узятих під варту, хворих на туберкульоз, інфекційні, загальносоматичні та паразитарні захворювання, а також виконання заходів, передбачених Загальнодержавною програмою забезпечення профілактики ВІЛ-інфікованих і хворих на СНІД на 2009–2013 рр., яка була затверджена Законом України від 19 лютого 2009 р. № 1026-VI, – лише 41,0 млн грн, або 1,2% від усіх витрат [252]; в) придбання продуктів харчування для засуджених та осіб, узятих під варту, – 248 млн грн (71%); г) придбання речового майна, обмундирування, мийних засобів та паливно-мастильних матеріалів – 28,0 млн грн (7%); г) оплата комунальних послуг та енергоносіїв – 70,0 млн грн (20%); д) проведення робіт на першочергових об'єктах будівництва, реконструкції та постійного ремонту ДКВС України з метою приведення умов тримання засуджених та осіб,

узятих під варту, у відповідність до вимог чинного законодавства – 209,5 млн грн (6,9%); е) модернізація й оновлення медичного обладнання закладів охорони здоров'я ДКВС України – 108,9 млн грн (3,2%); є) оновлення технологічного обладнання комунально-побутового призначення – 62,8 млн грн (2%); ж) технічне переоснащення установ виконання покарань і СІЗО в межах реалізації проекту запобігання та протидії правопорушенням і проявом корупції серед персоналу, удосконалення діяльності ДПтС України з використанням сучасних технологій – 4,4 млн грн (1,1%); з) придбання комплексних систем управління контролю доступу з метою продовження реалізації проекту щодо забезпечення СІЗО сучасним доглядовим обладнанням – 77,8 млн грн (3,1%) [84, с. 12–13].

Крім цього, як встановлено в ході прокурорських перевірок на підставі вивчення офіційної документації ДПтС України: 1) потребували заміни та реконструкції близько 20 км погонних, або 12,4% від загальних площ інженерних засобів охорони (141 км погонних); 2) підлягали модернізації та переоснащення 2190 одиниць, або 49,6% від усіх, що експлуатуються, застарілих технічних засобів охорони УВП і СІЗО; 3) понад 90% наявних в експлуатації систем охорони периметрів, 49,6% інших інженерно-технічних засобів охорони установ і слідчих ізоляторів перебували у незадовільному стані (обладнання непрацездатне, технічні характеристики не відповідають встановленим вимогам тощо) та підлягають терміновій заміні внаслідок багатократного перевищення граничного терміну експлуатації; 4) в УВП і СІЗО експлуатувалось тільки 30% сучасних засобів телекомунікації та зв'язку; 5) з урахуванням технічного стану або повної відповідності потребували заміни, модернізації та впровадження 2342 одиниці, або 70% (від норм належності) засобів оперативного радіозв'язку та понад 75% засобів провідного телефонного зв'язку; 6) потребували заміни або впровадження: 315 км зовнішніх кабельних комунікацій; 853 км внутрішніх телефонних кабельних комунікацій; 214 комплектів комутаційного обладнання мереж; 7) із 96 спеціальних автомобілів, які використовуються

для переміщення ув'язнених під варту та засуджених в УВП і СІЗО ДКВС України, 90% перебували в експлуатації більше ніж 20 років та потребували капітального ремонту, а деякі підлягали списанню й терміновій заміні [84, с. 12–21].

Суттєвих змін з цього приводу у 2014-2015 р.р. не відбулось [75, с. 114]. Як показало вивчення матеріалів прокурорських перевірок, проведених у порядку нагляду в ДКВС України, найбільш критична ситуація склалась у СІЗО. Так, згідно з офіційними даними ДПтС України, більшість слідчих ізоляторів побудована більше ніж 100 років тому, у зв'язку із цим будівлі деяких СІЗО перебувають в аварійному стані [55, с. 31–32]. Поряд з цим є слідчі ізолятори, вік яких є значно більшим. Зокрема, у 2015 р. Львівському СІЗО виповнилось 399 років; Чернігівському СІЗО – 194 роки; Херсонському СІЗО – 226 років; Харківському СІЗО – 210 років; Чернівецькому СІЗО – 194 роки. Загалом із 23 СІЗО ДКВС України 6 слідчих ізоляторів побудовані від 50 до 100 років тому, 14 – більше ніж 100 років та 6 – більше ніж 200 років тому. При цьому розташування 26 СІЗО у центральних частинах міст України не дає змоги виконувати заходи з їх розвитку.

Аналіз відповідних даних, що становлять офіційну звітність ДПтС України, показав, що на сьогодні досить складна ситуація склалась у Херсонському та Київському СІЗО. Так, згідно з технічним висновком Державного науково-дослідного інституту від 16 липня 2010 р., будівлю режимного корпусу № 2 Херсонського слідчого ізолятора, який був збудований ще у 1787 р., віднесено до IV категорії, тобто вона перебуває в аварійному стані. У зв'язку із цим подальша її експлуатація становить небезпеку не тільки для ув'язнених під варту та засуджених, а й персоналу слідчих ізоляторів [277, с. 30–31]. Крім цього, до 23 СІЗО, які функціонують у ДКВС України, додатково на базі 4 установ виконання покарань створені нові слідчі ізолятори (у Вінницькій виправній колонії № 1; Житомирській виправній колонії № 8; Закарпатській виправній колонії № 9 та Новоград-

Сіверській виправній колонії № 31), а на території ще 22 УВП створено дільниці СІЗО.

Непростою, як свідчать результати прокурорських перевірок у порядку нагляду у сфері виконання покарань, є ситуація й серед ув'язнених під варту, кількість яких з часу реалізації положень нового КПК України 2012 р. зменшилась на 45%, або майже на 14 тис. (з 32 тис. у 2012 р. до 18 тис. у 2013 р.) [288, с. 5]. Якщо взяти до уваги декриміналізацію економічних злочинів у 2012 р. на підставі Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо гуманізації відповідальності за правопорушення у сфері господарської діяльності» від 15 листопада 2011 р. № 4025-VI, то зменшення становитиме вже на 50%, або майже на 19 тис. осіб [288, с. 5], а відповідно до змін, внесених у чинне законодавство України у 2016 р., число засуджених теж суттєво зменшилось (до 30% – у місцях позбавлення волі) [250].

Серед інших проблем, що потребують розв'язання, зокрема в місцях попереднього ув'язнення, у тому числі зазначеними в законі засобами прокурорського нагляду, привертають увагу ті, що пов'язані з: а) недоставкою засуджених у судове засідання – 567 випадків, або 3,8% у 2013 р. проти 850 (5,6%) у 2012 р. від загальної кількості тих кримінальних проваджень, розгляд яких у судах було відкладено; б) неприбуттям у судове засідання захисників (у 2013 р. по 1,1 тис. справ та матеріалів кримінального провадження, або 7,2% у структурі всіх відкладених у розгляді судами проваджень із цього приводу (6,9% – у 2012 р.)); в) неприбуттям у судове засідання прокурорів (у 2013 р. – у 283 кримінальних провадженнях, або в 2% (у 2012 р. – 1,5%) у структурі тих проваджень, розгляд яких суди відклали відповідно до вимог КПК України) [10, с. 34].

Як показали матеріали перевірок, пов'язаних із здійсненням прокурорського нагляду в ДКВС України у 2013 р., як, власне, і в інші роки (2014-2015 р.р.), адміністрація органів та установ виконання покарань неналежним чином виконує вимоги ст. 126 КВК «Організація

загальноосвітнього і професійно-технічного навчання засуджених до позбавлення волі», а саме: із 16,9 тис. осіб, які відбували покарання у виправних і виховних колоніях у 2013 р. і не мали повної загальної освіти, тільки 14,6 тис. засуджених (80% від загальної кількості тих, які мали на це право відповідно до ст. 125 КВК «Загальноосвітнє і професійно-технічне навчання засуджених до позбавлення волі») отримали зазначену освіту в УВП [83]. Крім цього, станом на 31 грудня 2014 р. не мали: 1) початкової середньої освіти 388 засуджених (2,3% від усіх, які потребують надання освітніх послуг у місцях позбавлення волі); 2) базової середньої освіти – 3801 засуджений (22,4%); 3) повної загальної середньої освіти – 12 тис. 585 осіб (74,3%); та були неписьменними 167 засуджених (1%) [84].

Не кращим чином у ДКВС України організовано й професійно-технічне навчання. Так, у 2014 р. при 140 кримінально-виконавчих установах України функціонувало лише 7 професійно-технічних училищ та 6 філій [83], що не давало змоги повною мірою реалізувати на практиці такий основний засіб виправлення та ресоціалізації (ст. 6 КВК України), як загальноосвітнє та професійно-технічне навчання [84]. Водночас, відповідно до вимог ч. 1 ст. 126 КВК України, на адміністрацію виправних і виховних колоніях при виконанні покарання у виді позбавлення волі покладено обов’язок щодо надання освітніх послуг для засуджених згідно Законів України «Про освіту» [264] та «Про загальну середню освіту» [253], а також «Про професійно-технічну освіту» [271], нагляд за виконанням яких належить до їх спеціальних функцій, а саме – у виді прокурорського нагляду у сфері виконання покарань, а також завдань по запобіганню злочинам. Особливо актуальною зазначена проблема є для неповнолітніх засуджених до позбавлення волі, 20,5% яких від їх загальної кількості, що трималися у виховних колоніях, до засудження не працювали і не навчались [84, с. 51].

Досить складною в ДКВС України, як показали результати прокурорського нагляду в органах та установах виконання покарань, є й ситуація із реалізацією на практиці вимог ст. 115 КВК «Матеріально-

побутове забезпечення засуджених до позбавлення волі. Так, розпочинаючи з 2012 р. [83, с. 57], на сьогодні не вирішено питання щодо забезпечення засуджених в УВП і СІЗО житловою площею, яка становить у розрахунку на одну особу у: 1) виправних центрах (ст. 16, ст. 56–70 КВК України) – 3,7 кв. метрів при нормі не менше ніж 4 кв. м (ч. 1 ст. 115 КВК); 2) виправних колоніях – 3,3 кв. м (норматив – 4 кв. м); 3) лікувальних закладах ДКВС України – 4,5 кв.м при нормі 5 кв.м (ч. 1 ст. 115 КВК); 4) арештних домах – 3,1 кв. м (норматив – 4 кв. м) [84].

Як показало вивчення матеріалів прокурорських перевірок, досі в УВП не створено належних умов та гарантій реалізації засудженими до позбавлення волі права на працю (ст. 8, 107 КВК України), 40% із яких від загальної кількості працездатних осіб не працевлаштовані в кримінально-виконавчих установах [84].

Значно ускладнює правопорядок у місцях позбавлення волі дебіторська (від лат. debitor – боржник підприємств, устави, організація [83, с. 179]) та кредиторська (від. лат. creditor – особа або установа, що дали в борг гроші або товари [84, с. 299]) заборгованість підприємств ДКВС України. Так, щорічно кредиторська заборгованість підприємств УВП становить майже 140 млн грн, у тому числі: а) заборгованість по податках, зборах та обов'язкових платежах – 36,2%; б) по міжбанкових розрахунках – 30,2%; в) за матеріали – 20%; г) за електроенергію – 4,3%: ґ) за водопостачання та водовідведення – 0,8%; д) за газопостачання – 0,4%; е) інша заборгованість – 7,2% [84].

Цікавою у зв'язку із цим є така статистика, яку оприлюднила ДПтС України у 2012 р.: з 2005 р. по 2011 р. за кордоном у службових відрядженнях за рахунок Державного бюджету побувало 426 працівників ДКВС України (всього 147 делегацій), у тому числі: до Латвії було відряджено 6 делегацій; Данії – 4; Канади – 4; Білорусі – 5; Голландії – 5; Німеччини – 5; Польщі – 37; Росії – 17; США – 6; Швеції – 12; Швейцарії – 7 [83, с. 103]. Структурно це викладало таким чином: 1) у 2005 р. у службових

відрядженнях за кордоном побувало 18 делегацій у складі 53 осіб; 2) у 2006 р. – 15 делегацій (55 осіб); 3) у 2007 р. – 18 делегацій (46 осіб); 4) у 2008 р. – 30 делегацій (71 особа); 5) у 2009 р. – 26 делегацій (75 осіб); 6) у 2010 р. – 16 делегацій (52 особи); 7) у 2011 р. – 24 делегації (74 особи) [83, с. 103].

Виникає цілком логічне питання: а що змінилось за цей період у ДКВС України?

Відповідь на це питання красномовно дають статистичні дані про стан законності, виконання та відбування покарань в Україні, а також результати прокурорських перевірок, а саме: ефективність діяльності органів та установ виконання покарань практично не підвищилась, а вплив як ДПтС України (як центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері виконання покарань [257]), так і органів прокуратури, що здійснювали нагляд у порядку ст. 22 КВК та ст. 26 Закону України «Про прокуратуру», виявилась мінімальною та малорезультативною, оскільки суттєвих змін якісного характеру в зміст кримінально-виконавчої та запобіжної діяльності внесено не було. Так, щорічно за результатами прокурорських перевірок ДКВС України вноситься майже 1 тис. документів реагування, згідно з якими до дисциплінарної відповідальності притягається майже 200 працівників органів та установ виконання покарань [274, с. 12–12], проте ефективність виконання покарань в Україні є низькою, бюджетовитратною та такою, що викликає нарікання й зауваження тих міжнародних організацій, членами яких є держава Україна [182].

Показовими в цьому контексті є результати прокурорських перевірок в органах та установах виконання покарань ДКВС України [75, с. 119]. Так, перевіркою додержання конституційних прав ув’язнених під варту і належних умов їх тримання у Київському слідчому ізоляторі, проведеною Генеральною прокуратурою України у 2015 році, виявлено численні порушення конституційних прав ув’язнених під варту та засуджених. Зокрема, санітарно-епідеміологічний стан установи не відповідає вимогам

ст. 4, 7, 22 Закону України «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення» та ст. 11 Закону України «Про попереднє ув'язнення». Камери установи потребують проведення капітального ремонту. Вентиляція працює неефективно. Площа в камері для однієї взятої під варту особи значно менша від установлених 2,5 кв. м, а в деяких камерах – менше ніж 1,5 кв. м. Крім того, більшість з них захаращені особистими речами ув'язнених під варту. У камерних приміщеннях режимних корпусів № 1, 2, 3, де загалом тримається понад 2000 осіб, стіни та стеля вкриті пліснявою, гігієнічне покриття підлоги має значні дефекти, у решті взагалі відсутнє, санітарний стан не відповідає умовам тримання. Постільна білизна в'язням в установі не видається, а отримується від близьких родичів, прання та сушіння її здійснюється ув'язненими під варту безпосередньо в камерах, за наявності на території СІЗО пральні. Камери, де тримаються засуджені, які прямують транзитом, та карцери розташовані в напівпідвальних приміщеннях, що суперечить національному законодавству та положенням п. 18.2 Європейських пенітенціарних правил. Трубопроводи інженерних мереж усіх корпусів СІЗО застарілі та зношені, унаслідок чого не забезпечують виконання притаманних їм технічних функцій і завдань. У харчоблоці санітарно-технічний стан усіх приміщень незадовільний, вони потребують ремонту, на момент перевірки не функціонувало холодильне обладнання. Персонал, який працює на харчоблоці, не забезпечений санітарним одягом, у 13 із 19 осіб відсутні особові медичні книжки. В інших відсутні дані про лабораторно-бактеріологічні дослідження на інфекційні захворювання, що є порушенням вимог ст. 17, 26 Закону України «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення» та може призвести до спалаху епідемії. Зазначені умови тримання взятих під варту осіб є незадовільними і свідчать про системне невиконання адміністрацією СІЗО положень ст. 11 Закону України «Про попереднє ув'язнення» та вимог ст. 1, 3 Європейської конвенції про захист прав людини та основоположних

свобод щодо заборони нелюдського або такого, що принижує гідність, поводження з людьми.

Установлено численні порушення вимог ст. 6, 8 Закону України «Про попереднє ув'язнення» щодо роздільного тримання різних категорій взятих під варту осіб та засуджених. Зокрема, ув'язнені, які притягуються до кримінальної відповідальності за вчинення злочинів середньої тяжкості, продовжують триматися з обвинуваченими за вчинення тяжких та особливо тяжких злочинів. Такі порушення мали місце при розміщенні ув'язнених у 19 камерах. Крім того, у порушення вимог ст. 8 Закону України «Про попереднє ув'язнення» ув'язнені, які раніше не відбували покарання у місцях позбавлення волі, тримаються разом з особами, які раніше відбували покарання у виправних установах. Попри заборону надання будь-яких пільг чи переваг особам, які перебувають у місцях попереднього ув'язнення, що передбачено ст. 6 Закону України «Про попереднє ув'язнення», у 33 камерах спальних місць більше, ніж фактична кількість утримуваних осіб. Водночас в інших 14 камерах понад 30 осіб трималися без спального місця.

Викликає суттєві зауваження організація виховної роботи з неповнолітніми, чим порушено вимоги ст. 9 Закону України «Про попереднє ув'язнення». Так, у камерах, де перебувають неповнолітні, виявлено нагромадження сміття, наявні павутиння, недопалки цигарок, гральні карти. У зошитах для навчання – малюнки та надписи, що несуть у собі інформацію насильницького й еротичного характеру. Журнали обліку про проведену соціально-виховну роботу з неповнолітніми ведуться формально. Крім записів про проведення профілактичної бесіди, інші дані щодо педагогічної роботи з урахуванням їх віку, фізичного розвитку, занедбаності відсутні.

Не забезпечується виконання вимог Закону України «Основи законодавства України про охорону здоров'я» щодо надання належної та своєчасної медичної допомоги при профілактиці і лікуванні ув'язнених осіб. Так, у медико-санітарній частині СІЗО відсутні дефібрилятор та електровідсмоктувач, хірургічне обладнання. У жодному з медичних

кабінетів режимних корпусів немає препаратів, які застосовуються при проведенні невідкладної допомоги серцево-легеневої реанімації. У зв'язку з відсутністю чергового лікаря в нічні години та у вихідні відсутнє належне спостереження за 12 важкохворими ув'язненими під варту, які потребують постійного медичного нагляду. Стурбованість викликає стан організації лікувально-профілактичної роботи в установі. Зокрема, результати медичних оглядів ув'язнених під варту фіксуються формально, до того ж у документах з організації перевірки постів, без зазначення їх конкретних наслідків та вжитих заходів.

У порушення вимог ст. 9 Закону України «Про лікарські засоби» не здійснюється вхідний контроль якості лікарських препаратів, недостатня площа приміщень для належного їх зберігання з урахуванням токсикологічних, фармакологічних груп та властивостей. При цьому, незважаючи на припис, внесений у листопаді 2011 р. Державною інспекцією з контролю якості лікарських засобів у м. Києві, до теперішнього часу керівництвом СІЗО не визначено уповноважену особу, відповідальну за вхідний контроль якості лікарських засобів.

Стан профілактики та боротьби з туберкульозом у СІЗО у порушення вимог ст. 12, 17 Закону України «Про боротьбу із захворюванням на туберкульоз» перебуває на неналежному рівні. Зокрема, діагноз туберкульозу легенів ув'язненим під варту встановлюється лише на підставі рентгенологічного обстеження без проведення відповідного дослідження на наявність збудника туберкульозу. Не ведуться відповідні форми обліку, чим порушено вимоги наказу МОЗ України «Про затвердження форм первинної облікової документації і форм звітності з туберкульозу та інструкцій щодо їх заповнення» від 2 вересня 2009 р. № 657 [75, с. 122].

На неналежному рівні організовано роботу оперативного відділу СІЗО щодо відповідного режиму тримання осіб, запобігання злочинам відповідно до вимог ст. 7 Закону України «Про попереднє ув'язнення». Перевірки за фактами передачі та отримання заборонених предметів проводяться

формально. Згідно з висновками за фактами виявлення заборонених предметів, складених працівниками установи, встановлено, що основним каналом проникнення є пост № 22 приймального відділення, який знаходиться на режимній території. Разом з тим, службові розслідування щодо виявлення каналів їх передачі та вступу працівників установи в позаслужбові стосунки з ув'язненими під варту не проводяться. За фактами вилучення алкогольних напоїв та інших предметів не оформляються відповідні матеріали про адміністративні правопорушення для їх наступного направлення до суду та вирішення питання про притягнення винних осіб до відповідальності згідно з вимогами ст. 188 Кодексу України про адміністративні правопорушення. Мають місце факти порушення вимог ст. 218 КПК України при направленні за належністю матеріалів перевірок, зареєстрованих у книзі обліку інформацій про злочини та пригоди. З метою штучного нарощування показників розкриття злочинів при реєстрації однієї заяви, у якій вказано про вчинення кількох кримінально караних діянь, працівниками оперативного відділу безпідставно окремо за один день зареєстровано кожний злочин. Так, оперуповноваженим лейтенантом внутрішньої служби Ю. Ю. Хильою 16 листопада 2011 р. замість однієї явки з повинною зареєстровано три від ув'язненого С. М. Надточія щодо вчинених ним квартирних крадіжок у Дарницькому районі м. Києва [76, с. 125]. Аналогічні порушення допущені працівниками В. П. Легеньким 21 листопада 2011 р. (чотири) та О. М. Соколенком 12 січня 2012 р. (чотири).

Не відповідає вимогам ст. 15 Закону України «Про попереднє ув'язнення» здійснення адміністрацією установи дисциплінарної практики. Так, адміністрацією слідчого ізолятора в порушення вимог ч. 5 ст. 15 Закону стягнення на ув'язнених під варту накладаються понад установлений 10-денний строк [75, с. 125].

Як встановлено у ході даного дослідження, органи прокуратури, реалізовуючи покладену Конституцією України функцію здійснення нагляду за додержанням законів у місцях та установах застосування заходів

примусового характеру, попереднього ув'язнення й виконання покарань приділяють увагу забезпеченню конституційних прав громадян, запобіганню катуванням та іншому жорстокому поводженню із затриманими, ув'язненими та засудженими. Зокрема, упродовж 2015 року зазначені питання вивчалися прокурорами обласного рівня в ході наглядових перевірок та працівниками галузевого управління Генеральної прокуратури України, у тому числі під час виїздів до Дніпропетровської, Житомирської, Запорізької, Луганської, Полтавської, Сумської, Херсонської та інших областей [75, с. 128]. Насамперед, прокурори реагували на порушення, які пов'язані з жорстоким поводженням або можуть призвести до катувань, зокрема незаконне затримання, тримання осіб в умовах, які мають ознаки нелюдського поводження, неналежне медико-санітарне забезпечення тощо. Загалом, за результатами проведених органами прокуратури перевірок за наслідками розгляду внесених у поточному році документів реагування до дисциплінарної відповідальності притягнуто понад 2,2 тис. посадових осіб слідчих ізоляторів кримінально-виконавчої служби [76, с. 129]. **Крім того, з** установ попереднього ув'язнення, карцерів, дисциплінарних ізоляторів та приміщень камерного типу установ виконання покарань звільнено 174 незаконно утримуваних особи.

Результати проведених перевірок також засвідчили, що в установах ДКВС України факти тортур та іншого жорстокого поводження не мають поширеного характеру і, як правило, допускаються лише в одиничних випадках. За результатами їх розгляду в **3913** випадках у 2015 році у порушенні кримінального провадження відмовлено за відсутністю складу злочину. Крім цього, у провадженні слідчих перебувало **144** кримінальних справи, з яких **61** порушено протягом 2015 року. За результатами розслідування справ зазначеної категорії направлено до суду **73** провадження стосовно **131** особи, у **42** провадженнях досудове розслідування триває [75, с. 129].

За наслідками вивчення стану підтримання державного обвинувачення у справах про злочини, пов'язані із застосуванням працівниками правоохоронних органів насильства, катувань, нелюдським чи таким, що ображає особисту гідність потерпілого поводженням, встановлено, що продовж тільки 2015 року судами загалом розглянуто **62** справи стосовно **114** осіб про злочини, пов'язані із застосуванням працівниками правоохоронних органів насильства, катувань, нелюдським чи таким, що ображає особисту гідність потерпілого поводженням. У вказаних провадженнях **73** особи засуджено: **36** – до реального позбавлення волі, **2** – обмеження волі, **1** – штрафу, **1** – арешту, **29** осіб звільнено від відбування покарання у виді позбавлення волі з випробуванням на підставі ст. 75 КК України, **4** – звільнено від відбування покарання у виді обмеження волі з випробуванням на підставі ст.75 КК України [75, с. 129]. Додаткові покарання у виді позбавлення права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю призначено **70** особам та **39** осіб позбавлено спеціальних звань.

Загалом упродовж 2015 р. внесено 13 тис. 250 документів прокурорського реагування, за результатами розгляду яких до дисциплінарної відповідальності притягнуто 8 тис. 620 посадових осіб. З установ попереднього ув'язнення, карцерів, дисциплінарних ізоляторів та приміщень камерного типу установ виконання покарань за ініціативи прокурора звільнено 198 незаконно утримуваних осіб [75, с. 130]. У цілому за результатами проведених перевірок прокурорами внесено **450** документів реагування, за наслідками розгляду яких до дисциплінарної відповідальності притягнуто **186** службових осіб ДКВС України та органів МВС України. Результати перевірок прокурорами обласного рівня розглянуто на міжвідомчих нарадах за участі керівників регіональних управлінь ДПтСУ, МВС України та охорони здоров'я місцевих державних адміністрацій [75, с. 131].

Отже, проведений аналіз змісту та реалізації на практиці функцій прокуратури щодо нагляду 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, дає підстави констатувати, що в сучасних умовах скасовувати цей вид нагляду підстав не має. Більш того, навіть при низькій у деяких випадках ефективності наглядово-прокурорської діяльності в УВП і СІЗО, її роль та місце у системі суб'єктів спеціально-кримінального запобігання злочинам, зокрема, виходячи із змісту ч. 2 ст. 25 Закону України «Про прокуратуру», є визначальною.

Окремою проблемою у цьому контексті є здійснення правозастосовчих та організаційних запобіжних заходів, що здійснюються прокуратурою відносно осіб, звільнених з місць позбавлення волі та обмеження волі. Суть її, зокрема, полягає у тому, що ні в ст. 121 Конституції, ні в ст. 2 Закону України «Про прокуратуру», ні в інших законах («Про пробацію» [265]; «Про адміністративний нагляд» [246]; інші) мова про здійснення прокурорського нагляду за колишніми засудженими не ведеться, позаяк на сьогодні функції так званого «загального нагляду» прокуратура позбавлена. Виходячи з цього та враховуючи, що зазначене питання не відноситься до предмета і завдань даного дисертаційного дослідження, можна констатувати, що це має бути окремим науковим дослідженням, яке, зокрема, має й дати кінцеву оцінку й щодо необхідності збереження у чинному законодавстві України функції прокуратури щодо нагляду 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. При цьому слід визнати, що вирішення даної проблематики є первинним завданням, яке, у свою чергу, обумовить необхідність вирішення й іншого змістовного завдання діяльності прокуратури, а саме – по запобіганню злочинам. Додатковим аргументом, що підтверджує необхідність такого підходу виступають дані, що характеризують стан

рецидивної злочинності в Україні. Зокрема, якщо у 2002 році (першому звітному році після прийняття у 2001 році КК України) у структурі загальної злочинності рецидив злочинів складав 22,5% (у 2001 р. – 21,7%) [9, с. 49], то у 2014 році – 27,1% (2013 р. – 27,9%) [9, с. 34].

Таким чином, не дивлячись на те, що правозастосовні та організаційні запобіжні заходи прокуратури в процесі нагляду за виконанням покарань цим державним правоохоронним органом та, одночасно, суб'єктом спеціально-кримінологічного запобігання злочинам в окремих випадках здійснюються на низькому рівні та малоефективно, її роль у системі державного контролю та запобіжної діяльності має підвищуватись та посилюватись, позаяк досі в Україні альтернатив для неї не створено, а проводити експерименти у цьому напрямі у сучасних правових реаліях нашої держави небезпечно та безвідповідально. Як у зв'язку з цим правильно зробив висновок Р.В. Лемак, цілком очевидно, що наявність обмежень у деяких правових і законних інтересах засуджених як громадян держави не повинно тягти автоматичного обмеження в засобах охорони їх правового статусу. Навіть, навпаки – чим більше обмежень в правовому статусі засуджених, тим різноманітнішими повинні бути засоби його забезпечення і тим ефективніше вони повинні діяти [160, с.9]. Більш того, як зауважив А.П. Степанюк, відступ від закону в екзекутивній діяльності адміністрації установ виконання покарань призводить до порушення прав і законних інтересів засуджених [308, с. 332].

Отже, аналіз чинного законодавства України, практики його реалізації, зокрема органами прокуратури, а також результати вивчення літературних джерел з означеної проблематики дають можливість стверджувати, що діяльність прокуратури є стабільним фактором процесу не тільки виконання та відбування кримінальних покарань, але й запобігання злочинам. При цьому попереджувально-наглядовий вплив з боку прокурора виступає стримуючою і, водночас, скеровуючою силою цього правового механізму задля забезпечення додержання і правильного застосування законів та запобігання будь-яким порушенням. Більш того, у прокуратури наявними є

повноваження, які роблять її динамічною та такою, що усуває можливі розлади у механізмі державної влади та управління в Україні та збалансовує їх функціонування [160, с. 34-35].

Висновки до розділу 2

Повноваження прокурора з нагляду за законністю ОРД як надані вповноваженому прокуророві права й обов'язки із здійснення прокурорського нагляду за дотриманням законів органами, які проводять ОРД, урегульовані правовими нормами таких інститутів прокурорського нагляду, як нагляд за виконанням законів і законністю правових актів; за дотриманням прав і свобод людини й громадянина; за слідством і дізнанням; за законністю судових рішень, а також іншими юридичними нормами, що містяться в законах України.

Враховуючи зміст зазначеної діяльності прокурора, його наглядові повноваження можна класифікувати на кілька відносно самостійних, але генетично взаємозумовлених і взаємозалежних груп, а саме повноваження з нагляду за: а) всією системою оперативно-розшукової діяльності, включаючи законність прийнятих піднаглядними посадовими особами управлінських рішень (планування та ін.); б) діями підрозділів, які безпосередньо проводять ОРД, а також посадових осіб, котрі входять до їхнього складу; в) веденням оперативно-розшукових справ (заведення, продовження строків, припинення тощо); г) законністю постанов суду про дозвіл або відмову в проведенні оперативно-розшукових заходів.

Прокурорський нагляд за ОРД є найважливішим засобом у забезпеченні як законності в процесі запобігання, виявлення, припинення й розкриття злочинів, так і прав та свобод людини й громадянина при здійсненні такого специфічного виду діяльності, як оперативно-розшукова. Сьогодні відомчий

контроль державних органів, уповноважених на проведення ОРД, із зрозумілих причин не забезпечує та й не в змозі забезпечити дотримання конституційних прав громадян у цій сфері, а жоден інший державний орган не здатний взяти на себе обов'язки з нагляду за законністю ОРД. Видається, що альтернативи прокурорському наглядові за додержанням законів органами, які проводять ОРД, немає. При цьому розширення судового контролю за проведенням окремих ОРЗ не тільки не знижує значущість прокурорського нагляду в цій сфері, але й навпаки – підвищує її.

Організаційні запобіжні заходи прокуратури в процесі досудового слідства та судового розгляду кримінальних справ – це такий специфічний напрям прокурорської діяльності, що здійснюється у межах реалізації її функцій, на основі визначених на нормативно-правовому рівні засад та складається з комплексу взаємозв'язаних дій і заходів, спрямованих на вирішення завдань по запобіганню злочинам на означених стадіях кримінального провадження.

До системо утворюючих ознак, що складають зміст даного поняття є: 1) це специфічний напрям діяльності прокуратури; 2) Зазначена діяльність здійснюється прокуратурою у межах реалізації її функцій; 3) організаційні запобіжні заходи прокуратури здійснюються на основі визначених на нормативно-правовому рівні засад; 4) запобіжна діяльність прокурора на досудовому слідстві та у ході судового розгляду кримінального провадження складається з комплексу взаємопов'язаних дій і заходів; 5) Запобіжна діяльність прокуратури на стадії досудового розслідування та судового розгляду кримінального провадження спрямована на вирішення завдань по запобіганню злочинам.

Проведений аналіз змісту та реалізації на практиці функцій прокуратури щодо нагляду 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, дає підстави констатувати, що в сучасних умовах скасовувати цей

вид нагляду підстав не має. Більш того, навіть при низькій у деяких випадках ефективності наглядово-прокурорської діяльності в УВП і СІЗО, її роль та місце у системі суб'єктів спеціально-кримінального запобігання злочинам, зокрема, виходячи із змісту ч. 2 ст. 25 Закону України «Про прокуратуру», є визначальною.

Окремою проблемою у цьому контексті є здійснення правозастосовчих та організаційних запобіжних заходів, що здійснюються прокуратурою відносно осіб, звільнених з місць позбавлення волі та обмеження волі.

Суть її, зокрема, полягає у тому, що ні в ст. 121 Конституції, ні в ст. 2 Закону України «Про прокуратуру», ні в інших законах («Про пробацію»; «Про адміністративний нагляд»; інші) мова про здійснення прокурорського нагляду за колишніми засудженими не ведеться, позаяк на сьогодні функції так званого «загального нагляду» прокуратура позбавлена.

Виходячи з цього та враховуючи, що зазначене питання не відноситься до предмета і завдань даного дисертаційного дослідження, можна констатувати, що це має бути окремим науковим дослідженням, яке, зокрема, має й дати кінцеву оцінку й щодо необхідності збереження у чинному законодавстві України функції прокуратури щодо нагляду 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. При цьому слід визнати, що вирішення даної проблематики є первинним завданням, яке, у свою чергу, обумовить необхідність вирішення й іншого змістовного завдання діяльності прокуратури, а саме – по запобіганню злочинам.

3. ШЛЯХИ УДОСКОНАЛЕННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ ФУНКЦІЙ ПРОКУРАТУРИ В ДЕРЖАВНОМУ МЕХАНІЗМІ ЗАПОБІГАННЯ ЗЛОЧИНАМ В УКРАЇНІ

3.1. Правове та інформаційно-аналітичне забезпечення запобіжної функції прокуратури

Як показали результати даного дослідження, спеціальну норму щодо діяльності прокуратури як суб'єкта запобігання злочинам ані в Законі України від 05 січня 1991 року № 1789-XII «Про прокуратуру», ані в новоприйнятому Законі України від 14 жовтня 2014 року № 1697-VII «Про прокуратуру», не передбачено. Однак це не означає, що правових підстав для такої діяльності немає. Безумовно, прокуратура може і повинна брати участь у запобігання злочинам, але зараз це потрібно робити: 1) у межах повноважень, передбачених існуючими функціями; 2) відповідно до вимог КПК України, який надає прокуратурі ще більше можливостей саме з питань запобігання злочинам кримінальними процесуальними засобами [71, с. 21]. Як свідчить практика, фактично вся діяльність прокурорів у кримінальному процесі спрямована на запобігання злочинам, оскільки запобігання злочинам здійснюється органами прокуратури в межах кожної із виконуваних ними функцій. *Виходячи з цього, слід виокремлювати такі напрями кримінологічної діяльності прокуратури, щодо її впливу на кримінологічну ситуацію в державі: кримінологічний інформаційно-аналітичний аналіз, кримінологічне планування та кримінологічну координацію.*

Аналітичний напрям кримінологічної діяльності прокуратури щодо запобігання злочинам полягає в кримінологічному аналізі даного виду злочинності на загальнодержавному та регіональних рівнях. Відповідно до пункту 1.4. Положення про порядок ведення Єдиного реєстру досудових

розслідувань, затвердженого наказом Генерального прокурора України № 69 від 17 серпня 2012 року [238], утримувачем реєстру є Генеральна прокуратура України. Тобто, вся інформація про реєстрацію кримінальних проваджень та їх рух акумулюється в органах прокуратури України, що надає змогу оперативно і об'єктивно оцінювати стан злочинності. Не менш важливим у зв'язку з цим є інший висновок, щодо завдань і змісту кримінологічного аналізу представляє інтерес специфіка кримінологічної інформації, як своєрідного виду соціальної інформації. Зокрема, на думку В.В. Голіни, кримінологічна інформація стосовно спеціально-кримінологічного запобігання є сукупністю осмислених і пристосованих для потреб її суб'єктів відомостей про кримінологічні об'єкти та ефективність запобіжного впливу. Таке розуміння кримінологічної інформації можна взяти за основу при дослідженні впливу прокуратури та її запобіжних функцій на стан кримінологічної ситуації в Україні [88, с. 54]. *Загальновизнаним є також й підхід, відповідно до якого кримінологічна інформація* – сукупність знань (відомостей), необхідних для характеристики злочинності, її причин, кримінологічного прогнозу, розробки заходів запобігання злочину, оцінки їх ефективності та актів запобігання злочинності. При цьому, кримінологічну інформацію умовно поділяють на чотири блоки: а) дані, що характеризують злочинність як масове негативне явище. Такими відомостями є статистичні дані, що відображають рівень, структуру, динаміку та інші параметри злочинності; б) відомості (знання), що характеризують причини злочинності в цілому та окремих її видів та груп. Сюди входить різна за своїм характером інформація про негативні явища, процеси та окремі обставини, що детермінують злочинність у цілому і вчинення окремих злочинів. Джерелом такої інформації є матеріали кримінальних проваджень, адміністративних та цивільних справ, акти ревізій та інші матеріали контролюючих органів, виступи у пресі, по радіо й телебаченню про обставини та умови, що сприяли вчиненню конкретних злочинів, матеріали соціологічних та кримінологічних досліджень про рівень свідомості та правосвідомості населення, вплив

соціальних явищ на злочинну поведінку та ін.; в) інформація про: діяльність спеціальних органів та підрозділів по виявленню, розслідуванню злочинів; реалізацію вимог закону про неминучість відповідальності за вчинений злочин; ефективність заходів по запобіганню злочинам та іншим правопорушенням. Даний блок кримінологічної інформації включає в себе відомості як кількісного, так і якісного характеру; г) методичні рекомендації та практичні посібники по запобіганню злочинам, інформаційні листи, статті та інші публікації про досвід боротьби із злочинністю та запобігання злочинам тощо. Значення цього виду кримінологічної інформації полягає у тому, що вона сприяє підвищенню професійного рівня працівників правоохоронних органів, завданням яких є боротьба із злочинністю та її запобігання [66, с. 87].

Як встановлено у ході даного дослідження, кожен блок кримінологічної інформації має своє призначення. Водночас усі її блоки тісно «співробітничають» між собою, сприяючи досягненню цілей і завдань, що стоять перед прокурором по запобіганню злочинам. При цьому за змістом та джерелами походження кримінологічну інформацію науковці поділяють на два види: 1) інформація у вигляді теоретичних положень, висновків, узагальнень, рекомендацій як стовно об’єктів попереджувальної діяльності, так і відносно ефективних форм та методів запобіжної роботи; 2) інформація, одержувана безпосередньо у ході запобіжної роботи, здійснення інших напрямів діяльності прокуратури, даних різних державних органів про реальний стан кримінологічних об’єктів [87, с. 174]. На думку М.І. Зиріна, природа відображуваних явищ та процесів є основною структурною характеристикою інформації, що необхідна для ефективного функціонування системи запобігання [285]. За цією ознакою можна виділити три основні складові: а) інформація про стан об’єктів запобігання злочинам; б) інформація про соціальні умови запобіжної діяльності; в) інформація про стан суб’єктів запобігання злочинам.

Як видається запропонована класифікація є оптимальною і цілком

може бути використана у аналізі кримінологічної ситуації в країні органами прокуратури.

Аналіз кримінологічної літератури, показав, що у ній приділено чимало уваги питанням вдосконалення інформаційно-аналітичного забезпечення запобіжної діяльності. Крім цього, виявлено, що існує певна подібність у поглядах вчених стосовно інформаційно-аналітичного забезпечення діяльності органів прокуратури та інших правоохоронних структур. Так, завдання виявлення причин та умов, що сприяють проявам злочинності, а також осіб – потенційних учасників злочинних формувань, з'ясування процесів та тенденцій, що відбуваються у злочинному середовищі постають як перед органами прокуратури, так перед органами, що здійснюють ОРД. Однак, на відміну від органів, що здійснюють ОРД, органи прокуратури переважно мають справу з інформацією, що зафіксована у документах [201, с. 175]. Як у зв'язку з цим зауважив В.А. Зубчук, у літературі визначені вимоги до аналітичної роботи, які полягають у достовірності та повноті інформації, що використовується, її всебічності, системності та плановості, комплексному використанні методів аналізу, до яких слід додати своєчасність. обґрунтованість, достатність, конкретність, доцільність. При цьому, характеризуючи *своєчасність* аналітичної роботи, необхідно зазначити, що аналітичні дії, як правило, має передувати прийняттю і реалізації управлінського рішення. Головним у цьому відношенні є те, що аналіз ситуації, явища чи події повинен забезпечити раціональність відповідних дій. *Обґрунтованість* аналітичної роботи полягає у обумовленні необхідності проведення саме конкретного виду аналітичного дослідження, добору конкретних методик його здійснення, визначення часових і кількісних параметрів аналітичного матеріалу. Передбачається також визначення критеріїв (мірила) оцінки явища чи процесу, що вивчається. Обґрунтованість – це те, що робить аналітичну роботу саме такою, а не безсистемними діяннями, позбавленими логічного зв'язку. У свою чергу *достатність* аналітичної роботи являє собою кількісний ступінь

аналітичних заходів і їх результатів, необхідних для вивчення об'єкта дослідження, позаяк недостатність аналітичних дій призводить до неповного знання про об'єкт, а їх надлишковість зумовлює непотрібні затрати матеріальних і людських ресурсів. *Конкретність* аналітичної роботи – це чітке визначення необхідних аналітичних методів і дій, а також програмування (визначення) кінцевого результату дослідження. Саме конкретність дозволяє з самого початку чітко запрограмувати аналітичну діяльність, особливо у сфері з напрацьованою системою методик, і уникнути роботи за принципом «спроб і помилок». Не менш важливою є й *доцільність* аналітичної робота, яка є невід'ємною вимогою і полягає у співставленні майбутнього аналітичного результату й управлінського рішення. Саме доцільність дозволяє забезпечити формулу: дослідження повинно бути корисним для практичної діяльності, а не здійснюватись само для себе [96, с. 104–106].

Таким чином, варто констатувати, що інформаційно-аналітична робота є одним з напрямів реалізації кримінологічної функції прокуратури та, одночасно, найважливішим засобом виховної роботи прокуратури спеціально-кримінологічного призначення. Більш того, кримінологічна поінформованість ставить за мету поширення серед населення відомостей про злочинність, її стан на окремих територіях, причини та умови вчинення злочинів, особу злочинця, засоби вчинення злочинів, заходи запобігання злочинам тощо. Саме тому, власне, інформаційне забезпечення прокурорського нагляду має розцінюватись як елемент наглядової діяльності, спрямованої на виявлення правопорушень, причин та умов, що їм сприяють, оскільки в процесі цієї діяльності широко використовується таке повноваження прокурора, як витребування у контролюючих органів та їх посадових осіб відповідних документів, матеріалів, статистичних та інших відомостей. Проте ця робота, по суті, носить підготовчий характер, оскільки не пов'язана безпосередньо з проведенням перевірок законності правових актів і перевірок виконання на конкретних об'єктах. Як показує практика,

дана інформація використовується прокурором для *планування* наглядових заходів. При цьому, робота органів прокуратури стосовно впливу на кримінологічну ситуацію вважатися логічно продовженою та практично доцільною лише тоді, коли за результатами інформаційно-аналітичної обробки розробляються заходи щодо запобігання злочинам. Якщо цього не відбувається, аналітична робота не має сенсу. При цьому під розробкою заходів запобігання злочинам розуміється робота, яка пов'язана з формуванням цілей і завдань у сфері запобігання злочинам, підбором засобів і форм досягнення, затверджених планів і програм.

Виходячи з цього слід визнати, що відносно самостійним елементом розробки заходів запобігання злочинам, і разом з тим її складовою частиною, є *кримінологічне планування*, що здійснюється в масштабі держави, на рівні регіонів і місцевому рівні. Підставою такого висновку є те, що кримінологічне планування, з одного боку, виступають як засіб доведення профілактичних цілей і завдань до безпосередніх виконавців, а, з іншого боку, – містить у собі всі основні елементи правового акту державного управління (саме тому Комплексні цільові програми профілактик правопорушень називаються державними). Необхідність планування запобіжної діяльності прокуратури пояснюється тим, що усунення багатьох причин злочинів та умов, що сприяють їх вчиненню, вимагає комплексного та системного застосування у плані заходів щодо їх усунення. Виконати цю вимогу можливо лише за наявності плану, який чітко визначає мету та завдання здійснюваних прокуратурою запобіжних заходів, характер цих заходів, місце й час їх здійснення, виконавця кожного з них [122].

Розглядаючи планування, як завчасно завбачену систему заходів, що передбачає певну послідовність, порядок, строки виконання, виконавців та заходи забезпечення передбачених заходів, М. А. Кирилов [107] вважає, що під кримінологічним плануванням слід розуміти науково-обґрунтоване визначення цілей та завдань у сфері боротьби зі злочинністю, напрямів, шляхів вирішення цих завдань, їх нормативного, інформаційного,

організаційного, методичного, ресурсного забезпечення на певний період. З таким підходом можна погодитись повністю, враховуючи що, метою планування запобігання злочинам у сучасних умовах є закріплення тенденції стабілізації злочинності, а також зниження її рівня в цілому по окремих видах та групах злочинів. Оскільки злочинність є багатофакторним явищем, уявляється, що складному комплексу криміногенних чинників, що її зумовлюють, слід протиставити науково-обґрунтований комплекс економічних, політичних, організаційно-управлінських, соціально-психологічних заходів, спрямованих на послаблення чи нейтралізацію цих чинників. При цьому науковий підхід до планування полягає в тому, що він дозволяє здійснити запобіжну діяльність не стихійно – від випадку до випадку, а цілеспрямовано, систематично, на основі науково-обґрунтованих даних про злочинність та інші чинники, що її зумовлюють. Важливим у цьому контексті є інший висновок, в основі правильного планування запобіжної діяльності, що здійснюється державою, а саме: має бути точна інформація відносно злочинності та процесів, що впливають на неї в, а також про результативність динаміці та результативності вжитих раніше заходів запобігання.

Не викликає у зв'язку з цим заперечень, позиція О.М. Литвака, який вважає що передумовами кримінологічного планування є: а) знання закономірностей розвитку суспільства, вивчення причин та умов, що сприяють вчиненню злочинів, знання тенденцій, які властиві економічним та соціальним явищам; б) конкретне вивчення економічних, побутових, культурних та інших особливостей життя тої чи іншої території; в) аналіз очікуваних змін рівня життя населення, демографічних показників (народжуваність, смертність, міграція, зайнятість та ін.) [169]. Крім цього науковцями доведено, що планування роботи тісно пов'язане з інформаційно-аналітичною роботою. Аналіз інформації завжди передує плануванню, а саме: інформація є джерелом об'єктивних і всебічних даних про стан законності, дає змогу визначити ефективність здійснення

прокурорських повноважень, виявити тенденції розвитку правопорушень [201].

Виходячи з цього, можна однозначно стверджувати, що плануванню притаманні прогностичні функції, які дозволяють використовувати аналітичну інформацію, впливати на розвиток процесів, передбачати і вживати відповідних заходів, щодо зміцнення законності. *Водночас не можна погодитись у цьому контексті з Мірошніченком С.С., адже функція прогнозування лише частково притаманна органам прокуратури саме у впливі на кримінологічну ситуацію в державі, так як дана функція більше притаманна науково-дослідним установам, а не практичним підрозділам.*

Такий висновок, зокрема, витікає із змісту терміну «планування в органах прокуратури», під якою в науці розуміють управлінську функцію діяльності, спрямована на впорядкування виконання обов'язків серед оперативних працівників, підвищення відповідальності кожного з них за результативність діяльності. Недоліки в плануванні, як правило, спричиняють незадовільну якість прокурорських перевірок та інших заходів і як наслідок – їх низьку результативність, нераціональне використання інтелектуального потенціалу прокуратури [103, с. 41]. При цьому говорячи про участь прокурорських працівників у зазначеному плануванні, варто мати на увазі, що прокурор бере участь у ньому у двох інституціях: з одного боку, він виступає як охоронець законності, а з іншого боку – як кримінолог. При цьому він повинен керуватися принципами (засадами) та вимогами, розробленими наукою прокурорського нагляду та кримінологією. Основними з них є: законність, об'єктивність і наукова обґрунтованість, конкретність і цілеспрямованість, безперервність й ін.

Відповідно до принципу *законності*, планувати необхідно тільки такі заходи, законність яких не викликає сумнівів, а саме вторгнення в сферу прав і свобод особи з метою запобігання правопорушенням, застосування контролю й санкцій повинні плануватися і реалізовуватися у суворій відповідності із законом. Принципи *об'єктивності* і *наукової*

обґрунтованості в цьому випадку припускають аналіз планованих заходів з погляду їхньої відповідності фактично складній оперативній обстановці, реальним і прогнозованим умовам соціально-економічного розвитку, взаємозв'язку цілей і ресурсів, сил, засобів. У свою чергу, принципи *конкретності* й *цілеспрямованості* вимагають планування запобіжних заходів не із загальних декларацій, а з точного знання особливостей об'єктів запобігання злочинам. Принципи *спадковості*, *безперервності* й *контрольованості* в плануванні означають, що при розробці планів потрібно враховувати попередній досвід планування, допустимість корегування планів у ході їхнього виконання, а також можливість перевірки виконання планових заходів.

Поряд з цим, ґрунтуючись у плануванні на перерахованих принципах, потрібно у той самий час враховувати ряд обставин. По-перше, самостійність кожного із принципів відносна, і кожний із принципів повинен реалізовуватися з урахуванням інших, оскільки їхній ізольований розгляд можливо тільки теоретично, так-як взаємозумовленість і взаємопроникнення принципів на практиці є безспірною та очевидною.

Загальнодержавні, регіональні й місцеві плани у свою чергу, діляться на комплексні й предметно цільові.

У комплексні плани запобігання злочинам включають заходи, спрямовані на протидію злочинності в цілому. Прикладом такого плану можна назвати Концепцію реалізації державної політики у сфері профілактики правопорушень на період до 2015 р. (розпорядження Кабінету Міністрів України від 30 листопада 2011 р. № 1209-р). Відповідно до цієї Концепції на прокуратуру України покладено забезпечення ефективної реалізації державної політики у сфері профілактики правопорушень шляхом розроблення та здійснення комплексу заходів, спрямованих на виявлення та усунення причин і умов учинення злочинів, захист інтересів людини, суспільства і держави від протиправних посягань, а також налагодження дієвої співпраці між центральними і місцевими органами виконавчої влади,

та громадськістю значеній сфері.

Предметно-цільові програми, плани і концепції охоплюють заходи, спрямовані на запобігання окремих видів або групи однорідних злочинів. Прикладом такого виду планування є: Державна програма з реалізації засад державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційної стратегії) на 2015-2017 роки (постанова розпорядження Кабінету Міністрів України від 29 квітня 2015 року № 265).

Як встановлено у ході дослідження, досягнення цілей планування на всіх його рівнях пов'язане із трьома основними умовами: а) комплексним підходом до виявлення причин та умов, що сприяють злочинам; б) забезпеченням взаємозв'язку, повноти та всебічності конкретних запобіжних заходів; в) створенням системи реалізації запланованих заходів. При цьому, зміст першої умови полягає у тому, що в ході планування необхідно опиратися на різнобічну й достовірну інформацію про природу об'єктів, на які буде здійснено запобіжний вплив, позаяк без виявлення причинного комплексу злочинів неможливо розраховувати на ефективність і наукову обґрунтованість планових заходів. У той самий час, без виконання другої умови важко досягти цілісного впливу на детермінаційний комплекс злочинності. Виконання ж третьої умови пов'язане з тим, що саме планування не дасть бажаного ефекту без системи заходів, спрямованих на організаційне забезпечення реалізації розроблених планів. Як показали результати даного дослідження, у теорії і практиці кримінологічного планування поряд з поняттями «план», «планування» використаються поняття «програма», «програмування». При цьому зазначені поняття трактуються неоднозначно, саме тому доцільним є визначення змісту кожного з них. Зокрема, під програмою тієї або іншої діяльності в широкому змісті слова науковці розуміють основні напрямки цієї діяльності й бажані якості сутності її результатів. У більш вузькому змісті програма розглядається як специфічний інструмент планування, притаманний для сучасного етапу розвитку управління [321]. Виходячи з цього, програмно-

цільовий підхід до управління й планування може розглядатися також як певна методологія й методика планування. У цій якості він припускає побудову ієрархічної системи цілей, взаємного узгодження цілей і ресурсів, ретельне пророблення, у тому числі й із застосуванням математичних методів, кожного з етапів досягнення загальних і проміжних цілей. У більш широкому змісті програмно-цільова орієнтація в плануванні означає програмування, тобто складання детального плану дій з оцінкою результатів, строків і ресурсів. Програми щодо запобігання злочинам розробляються в багатьох розвинених країнах. Так, у США діє кілька програм по боротьбі зі злочинністю. Їх здійснюють сім федеральних відомств і кілька спеціалізованих організацій, яким Конгрес виділяє кошти (15 млрд. доларів) [282].

Науковцями виявлено та обґрунтовано те, що основними завданнями кримінологічного планування є: а) розробка такої сукупності взаємопов'язаних заходів, які у своїй сукупності допомогли б встановити належний правовий контроль як над злочинністю в цілому, так і над окремими видами, групами злочинів; б) активізувати діяльність органів правопорядку у сфері запобігання злочинам; в) забезпечити координацію діяльності; г) сприяти виявленню латентної злочинності; д) створити умови, що забезпечить реалізацію принципу невідворотності покарання; е) забезпечити гарантії належної правової захищеності громадян від злочинних посягань [61, с. 86–87].

Виходячи з цього, слід визначити, що у сучасний період завдання кримінологічного планування полягають в практичній реалізації програмно-цільового підходу в кримінологічному плануванні, що дозволяє підняти ефективність всієї системи запобігання злочинам. Крім цього, варто констатувати, що в основі будь-якої програми запобігання злочинам повинна бути чітка соціальна й правова концепція, що орієнтується на людину, його права і свободу, соціальну справедливість і гуманізм. Така концепція відіграє роль стрижня, навколо якого конкретизуються всі ланки програми. Ця вимога

повинна враховуватися в методиці розробки програми як якась постійна теоретична й моральна передумова всієї діяльності.

Як встановлено в ході даного дослідження, програми запобігання злочинам мають подвійну особливість. Зокрема, та частина, що відноситься до діяльності правоохоронної системи (спеціальне запобігання), повинна мати директивний зміст, оскільки в цьому випадку можна розраховувати на необхідне ресурсне, фінансове, організаційне й правове забезпечення. Крім того, правоохоронній системі властиве певне правове регулювання та дисципліна, що дозволяє з високим ступенем надійності програмувати її функціонування. Та ж частина програми, що ставиться до діяльності громадських формувань, має індикативну сутність. Це випливає з непрямого, опосередкованого характеру їхньої запобіжної діяльності. При цьому як індикативний, так і директивний підходи до розробки програм дозволяє перейти від твердої, стабільної системи планування до саморегулюючих динамічних форм. При цьому необхідно мати на увазі, що директивний підхід містить у собі певне протиріччя, сутність якого полягає в тому, що запланована система заходів може в значній мірі втратити зміст, якщо не будуть враховані зміни обстановки. Зокрема, як свідчить практика коректування планів виявляються не завжди своєчасними та достатніми. Тому директивність більш прийнятна для короткострокових і середньострокових планів.

У той самий час, цільові програми розраховані па певний строк і високий ступінь реалізації. Для них притаманний високий ступінь інтеграції діяльності виконавців, їх тимчасова організаційна єдність, чітка субординація цілей, наявність загального сценарію, самостійне фінансування, наявність спеціального органа управління. При цьому, основне призначення такої програми полягає в тому, щоб вирішити одну важливу проблему в чітко обкреслених часових рамках. Прикладом такого роду програмних заходів може бути Указ Президента України від 18 листопада 2005 р. № 1615/2005 «Про першочергові заходи щодо детінізації економіки та протидії корупції».

У тісному зв'язку із загальнодержавним і регіональним плануванням перебуває й так зване відомче планування запобігання злочинам. Мова йде про складання планів роботи із запобігання злочинам та іншими правопорушенням правоохоронними органами. Зазначений зв'язок знаходить своє відображення, насамперед, у тому, що у заходах загальнодержавних і регіональних програм, у реалізації яких беруть участь правоохоронні органи, знаходять своє відбиття відомчі плани роботи. При цьому формулюватися ці заходи у відомчих планах повинні таким чином, щоб діяльність відповідних органів стосовно їх виконання не виходила за рамки їх компетенції. Змішуванню компетенції при розробці та реалізації спільних заходів щодо запобігання злочинам неприпустимо.

Загальновизнаним у науці, у зв'язку з цим, є висновок про те, що відомче планування є самостійним видом планування, оскільки всі правоохоронні органи, що беруть участь у реалізації заходів запобігання злочинам, діють як незалежні один від одного в організаційному відношенні відомств. Зокрема, вони самі визначають безпосередніх виконавців; у межах загальних строків проведення заходів можуть за своїм розсудом встановлювати строки окремих заходів і т.п. Самостійність відомчого планування визначається також тим, що діяльність правоохоронних органів стосовно запобігання злочинам здійснюється не тільки в межах загальнодержавних і регіональних програм, але й виходить за їх рамки. Саме тому, зазначена діяльність у значній своїй частині повинна знаходити висвітлення в поточних планах роботи центральних і регіональних органів правопорядку та їхніх структурних підрозділів, при умові координації їх діяльності суб'єктом якої в Україні є прокуратура. Зокрема, координаційний напрям кримінологічної діяльності прокуратури визначений чинним Законом України «Про прокуратуру» (ст. 25), наказом Генерального прокурора України «Про організацію роботи і управління в органах прокуратури України» від 26 грудня 2011 року № 1гн; від 16 січня 2013 року № 1/1 гн «Про координацію діяльності правоохоронних органів у сфері протидії

злочинності та корупції»; Положенні про координацію діяльності правоохоронних органів у сфері протидії злочинності та корупції (Положення), затвердженому спільним наказом Генерального прокурора України та керівників правоохоронних органів від 11 лютого 2013 року №5/132/21/4/84/82/ОД13/40.

Практика боротьби зі злочинністю в Україні свідчить про те, що без прокурора координаційна діяльність неможлива. При цьому слід мати на увазі, що інші правоохоронні органи під час виконання покладених на них завдань можуть узгоджувати свої дії, проте така діяльність не є координаційною, вона є лише взаємодією. Як показали результати даного дослідження, прокурор обирає форму координаційної діяльності, визначає керівників правоохоронних органів, які будуть брати у ній участь, запрошує їх до розробки і прийняття координаційних заходів, готує проекти документів, головує на координаційних (міжвідомчих) нарадах, надсилає прийняті рішення іншим суб'єктам, контролює їх своєчасне і належне виконання. Водночас, Закон України «Про прокуратуру» розглядає координацію лише в межах нагляду за додержанням законів органами, що провадять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство (ст. 25). Тобто, перелік об'єктів координації обмежено органами, визначеними ст. 38 КПК України та ст. 4 Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність».

На нашу думку, в поняттях «координація» та «взаємодія» є істотні відмінності. Саме тому, не зовсім логічною є навіть сама постановка питання про їх порівняння, оскільки це цілком різні поняття. Хоча зміст термінів «координація» і «взаємодія» схожа, вони різняться тим, що при координації одна сторона організовує відносини, а інша – лише виконує умови відносин. Натомість під час взаємодії обидві сторони зобов'язані організовувати відносини, у кожному конкретному випадку одна чи друга сторона відносин бере на себе функцію організації таких відносин. Як вірно у зв'язку з цим наголошується у науковій літературі, при координації перша сторона –

організатор – виступає як керуючий компонент системи, тобто є суб'єктом управління, а друга сторона – керованим компонентом, тобто об'єктом управління, якому немає потреби нести організаторський тягар [15, с.54]. Більше того, координація здійснюється спеціально для цього утвореним органом, а взаємодія налагоджується самими суб'єктами сумісної (спільної) діяльності у випадку, коли немає потреби залучати до цієї справи можливостей координаційного органу. При взаємодії, на відміну від координації, у її учасників, як правило, відсутні нормативно визначені обов'язки по застосуванню погоджених заходів, розподілу сил і засобів [38, с. 43]. Ще одна відмінність між координацією і взаємодією полягає у тому, що взаємодія організується між двома і більше суб'єктами спільної діяльності, а в процесі координації повинно брати участь як мінімум три суб'єкти, один із яких виконує роль координатора. При цьому координатор та об'єкти координації можуть належати до різних систем, що безпосередньо стосується і досліджуваної нами проблематики. У цьому випадку координація є позасистемною у відмінності від внутрішньо-системної, коли всі її учасники – елементи однієї системи. Крім цього, у науковій літературі координація визначається, як: 1) спеціальна система теоретико-методологічних і праксеологічних засад інтерпретації методів і методик упорядкування та взаємоузгодження організаційно-управлінської діяльності правоохоронних та інших державних і недержавних органів і організацій з метою створення ефективної організаційно-управлінської та правової системи перманентного контролю за криміногенними процесами в суспільстві та превентивної протидії злочинності [30, с.26-27]; 2) методика здійснення функції управління, що спрямована на досягнення основної мети діяльності органів безпеки [185, с. 33]. О.М. Литвинов визначає поняття координації у контексті змісту профілактики злочинів, під якою пропонує розуміти «узгодження дій тактично самостійних суб'єктів системи профілактики злочинів за різними елементами діяльності при наявності рівноправних зв'язків між ними, спільної стратегічної мети діяльності, для

підвищення ефективності протидії злочинності» [168, с.74]. М.В. Косюта формулює це поняття через зміст правовідносин у сфері координації прокуратурою діяльності інших правоохоронних органів, розуміючи під такими організаційно-правоохоронні, багатосторонні відносини, змістом яких є вироблення і реалізація спільних заходів в межах компетенції кожного з учасників, спрямованих на усунення злочинних проявів і запобігання їм [127, с. 13]. На думку В.В. Сухоноса, головна мета координації – підвищення ефективності діяльності органів та організацій й об'єднання їх зусиль [319, с. 11].

На нашу думку, метою координації органами прокуратури діяльності по запобіганню злочинам доцільно визначити, як таку, що спрямована на підвищення ефективності діяльності правоохоронних органів на основі об'єднання їх спільних зусиль спрямованих на запобігання, виявлення, припинення та розкриття злочинів, а також усунення (запобігання) дублювання їх повноважень під час виконання професійних завдань та функцій.

До основних завдань координації О.М. Литвинов відносить: створення єдиного фронту боротьби зі злочинністю на основі залучення до цієї справи не лише правоохоронних та інших державних органів, але й громадських формувань та окремих громадян; активізацію роботи суб'єктів запобігання злочинам; економію затрат сил, засобів та матеріальних цінностей під час запобігання злочинам; забезпечення реалізації державних програм у сфері боротьби зі злочинністю; розробка стратегії та рекомендацій щодо підвищення ефективності запобігання злочинам; вивчення та узагальнення практики координаційної діяльності; забезпечення її наступального характеру та цілеспрямованості; усунення дублювання, паралелізму в їх діяльності; забезпечення принципів координаційної та запобіжної діяльності [170, с.74].

Виходячи з результатів даного дослідження, до завдань координації органами прокуратури діяльності по запобіганню злочинам необхідно

віднести: 1) визначення та спрямування узгодженого підходу щодо реалізації державної політики боротьби із злочинами на основі залучення до цієї справи не лише правоохоронних та інших державних органів, але й громадських формувань та окремих громадян; 2) узгодження (погодження) правоохоронних заходів під час різних напрямів та форм запобігання злочинам; 3) всебічний аналіз роботи суб'єктів координаційної діяльності з виявлення, припинення, розслідування та запобігання злочинам, тобто вивчення та узагальнення практики координаційної діяльності; 4) економію затрат сил та засобів під час правоохоронної діяльності; 5) розробку стратегії та рекомендацій щодо підвищення ефективності правоохоронної діяльності.

У той самий час, основними принципами координаційної діяльності мають стати: а) рівність усіх суб'єктів координаційної діяльності у прийнятті спільних рішень, постановці питань, внесенні пропозицій, розробці рекомендацій і заходів; б) самостійність кожного правоохоронного органу у межах наданих йому законодавством повноважень, недопущення змішування компетенції, підміни одного органу іншим при реалізації узгоджених рішень, рекомендацій та проведенні спільних заходів; в) гласність у висвітленні результатів роботи в тих межах, коли вона не суперечить вимогам законодавства про захист прав, свобод людини і громадянина, державної та іншої таємниці, що охороняється законом; г) відповідальності керівників кожного правоохоронного органу за своєчасне виконання узгоджених заходів. Як з цього приводу обґрунтовано доводить, Л.М. Давиденко, координація здійснюється на основі: дотримання законності; рівності всіх учасників координації в підготовці питань, внесенні пропозицій, розробці рекомендацій і заходів; самостійності кожного правоохоронного органа в межах наданих йому законодавством України повноважень при виконанні погоджених рішень, рекомендацій і заходів; відповідальності керівників кожного правоохоронного органа за виконання погоджених заходів [61, с. 289]. У свою чергу, О.М. Литвинов зазначає, що успішне здійснення координації, залежить від виконання певних організаційних принципів, що

гарантує усунення помилок під час її здійснення. До таких принципів він відносить: 1) загальноправові принципи: законність, гласність, гуманізм; 2) спеціально-галузеві принципи: а) управлінські; б) кримінологічні принципи [167, с.74]. В. К. Рябцев та Ю. М. Капітонова, принципами координації називають: рівність всіх її учасників, самостійність кожного правоохоронного органа при виконанні погоджених рішень, законність, системність та постійність координації [228, с.97].

Отже, переважна більшість авторів, до принципів координації органами прокуратури діяльності по боротьбі із злочинністю відносять: законність; рівність суб'єктів координаційної діяльності; самостійність; гласність; погодженість; об'єктивність; відповідальність.

Як показує практика, основні напрями координації включають в себе: а) спільний аналіз стану злочинності, вивчення практики виявлення, розкриття, розслідування і запобігання даної категорії злочинів; б) виконання заходів в рамках запобігання окремим видам злочинам, передбачених програмами по боротьбі зі злочинністю; в) розробку пропозицій по запобіганню злочинам; г) підготовку інформаційних матеріалів для органів державної влади та місцевого самоврядування; ґ) узагальнення практики застосування відповідного законодавства, розробка пропозицій про вдосконалення правового регулювання діяльності по запобіганню злочинам; д) узагальнення практики виконання міжнародних договорів [199, с. 195].

У ході даного дослідження встановлено, що прокурори міст із районним поділом координують діяльність правоохоронних органів із запобігання злочинам в масштабі міст, а також взаємодіють з цих питань з міськими органами виконавчої влади і місцевого самоврядування та дислокованими на їх території спеціалізованими прокуратурами, використовуючи при цьому загальні форми. Винятком є координаційні (міжвідомчі) наради, підготовка і проведення яких здійснюються в певних випадках разом зі спеціалізованими прокурорами, що функціонують у відповідних сферах правових відносин: воєнній, екологічній, транспортній.

При цьому, у постановах, що приймаються на таких нарадах, визначаються спільні організаційно-практичні заходи для всіх суб'єктів координації, в тому числі і для прокурорів районів у містах, позаяк необхідність проведення координаційних (міжвідомчих) нарад на районному рівні, як це мало місце раніше, втрачається. Встановлено також, що форми координації обираються прокурорами особисто з урахуванням пропозицій керівників правоохоронних органів, стану законності, структури і динаміки злочинності та інших чинників, що впливають на ці явища, характеру питань, які можуть бути вирішені за допомогою такого організаційно-правового засобу, як координація. При цьому вони мають своїм завданням: а) визначення основних напрямів запобігання злочинності на основі аналізу їх структури, динаміки та прогнозування тенденцій розвитку цих негативних явищ; б) розробку, узгодження і виконання спільних заходів з метою своєчасного виявлення, розкриття, припинення та попередження злочинних і корупційних проявів, усунення причин та умов, що їм сприяли; в) підготовку пропозицій з удосконалення законодавства, спрямованих на підвищення ефективності правоохоронної діяльності у сфері запобігання злочинам [204].

Результати даного дослідження показали, що найбільш поширеною формою координаційної діяльності правоохоронних органів в Україні є координаційна нарада, до складу якої за посадою входять прокурор (голова наради) та перші керівники відповідних правоохоронних органів (учасники наради). На координаційних нарадах, які скликаються не менше як один раз на півріччя, розглядаються найбільш важливі (актуальні) питання запобігання злочинам. Поряд з цим слід визнати, що нерідко на практиці, проявом формалізму можна визнати абстрактні, нечіткі постанови цих нарад, які, по суті, не спонукають до конкретних дій, а проконтролювати їх виконання взагалі неможливо. Йдеться про формулювання рішень, які зводяться до загальних закликів «активізувати», «підвищити», «покращити», «посилити» тощо. Не додають авторитету учасникам координаційної діяльності також й рішення нарад, в яких зазначаються та повторюються їх

повсякденні обов’язки, передбачені законами України та підзаконними нормативно-правовими актами відомчого характеру. Наприклад, щодо перевірок додержання конституційних прав і свобод людини, громадянина, іноземців та осіб без громадянства на стадіях досудового розслідування та судового провадження, під час їх перебування у місцях тримання затриманих, установах попереднього ув’язнення, виконання покарань тощо.

Як виявилось у ході даного дослідження, до числа суттєвих недоліків координаційної діяльності варто віднести і відсутність виваженого підходу до обрання проблем, вирішення яких може бути здійснено за допомогою такої організаційної форми, як координаційна (міжвідомча) нарада. Між тим при визначенні проблем, що потребують об’єднання зусиль правоохоронних органів, першочергову увагу потрібно приділяти діяльності із запобігання, у першу чергу особливо тяжких злочинів, а саме: бандитизму, тероризму, торгівлі людьми, навмисним убивствам, іншим тяжким і особливо тяжким кримінальним порушенням, а також тим, які вчиняються організованими злочинними групами та організаціями передусім у сфері економіки та високих технологій; незаконному обігу наркотиків, зброї та боєприпасів. При цьому, обираючи актуальні для координації питання, потрібно враховувати не суто відомчі позиції, а здійснювати ґрунтовний аналіз та облік правозастосовної практики в масштабах держави та окремих регіонів. З огляду на це як пріоритетний напрям може розглядатися стан запобігання кримінальним правопорушенням у містах, районах, мікрорайонах відповідних адміністративно-територіальних утворень із несприятливою криміногенною ситуацією. Цю пропозицію можна вважати дійсно перспективною, якщо взяти до уваги феномен сучасної злочинності, зокрема такі її прояви, як наркоманія, кримінальні правопорушення у сфері економіки та в молодіжному середовищі. Крім того, доведено, що кожна організована злочинна група має власний базовий «анклав», тобто дислокується і має фінансову підтримку на певній території конкретного регіону.

Таким чином, визначивши мету, завдання та принципи координації

прокуратурою діяльності по запобіганню злочинам, до її особливостей слід віднести такі із них: а) така координація є функцією прокуратури, яка нажаль не отримала чіткого законодавчого визначення серед інших її функцій. Проте, беручи до уваги домінуючу думку науковців щодо віднесення «координації діяльності по запобіганню злочинам» саме до функцій органів прокуратури, пропонуємо, відповідні зміни внести до ст. 121 Конституції України та ст. 2 Закону України «Про прокуратуру»; б) досліджуваний вид координації є позасистемним, а отже має свої характерні риси у порівнянні із внутрішньо-системною координацією, під час якої всі її учасники є суб'єктами однієї системи (відомства); в) координаційна діяльність органів прокуратури має міжгалузевий характер, оскільки вона здійснюється по відношенню до організаційно не підпорядкованих об'єктів управління та безпосередньо не стосується їх компетенції по самостійному запобіганню злочинам; г) координаційна функція прокуратури об'єктивно випливає з її ролі як структури, взаємодіючої з питань забезпечення законності з усіма галузями державної влади; д) координація доповнює наглядову функцію прокуратури і розширює її можливості; ж) прокурори координують дії тих правоохоронних органів, для яких запобігання злочинам є головною (пріоритетною) та повсякденною функцією; з) основною організаційною формою діяльності в процесі здійснення координації є засідання координаційних комітетів і координаційних нарад під головуванням прокурорів. Проте, координаційна діяльність прокурорів не обмежуватись лише головуванням на засіданнях колегіальних органів, вона також включає у себе повсякденну організаторську діяльність щодо налагодження контактів між учасниками (суб'єктами) координації; є) координуюча роль прокурора не зменшує значення інших правоохоронних органів по запобіганню злочинам, не ставить їх у залежність і під контроль прокуратури.

Таким чином, під координацією органами прокуратури діяльності щодо запобігання злочинам слід розуміти діяльність прокурорів, які наділені відповідними організаційними повноваженнями, і яка спрямована на

узгодження (погодження) функціонування самостійних суб'єктів при наявності рівноправних зв'язків між ними та спільної загальної мети.

Завершуючи розгляд питання щодо координаційної діяльності органів прокуратури у сфері запобігання злочинам, необхідно підтримати думку тих науковців, які зазначають, що такі питань повинні бути вирішені на законодавчому рівні шляхом прийняття спеціального Закону України «Про координацію діяльності правоохоронних органів по запобіганню злочинам та іншим правопорушенням» [125, с.135], у якому, на нашу думку, необхідно: по-перше, навести вичерпний перелік правоохоронних органів України, на яких буде розповсюджуватися зазначений Закон; по-друге, надати поняття координації діяльності правоохоронних органів, визначити принципи, мету та завдання такої координації; по-третє, охарактеризувати правовий статус координуючого органу (його завдання, функції, повноваження); по-четверте, визначити напрямки та форми координації.

Крім цього, слід зазначити, що органи прокуратури є одними з найголовніших суб'єктів запобігання злочинам, позаяк кримінологічна функція прокуратури щодо запобігання злочинам передбачає у цілеспрямовану діяльності цих органів щодо випередження, обмеження й усунення криміногенних явищ та процесів, що зумовлюють злочини, недопущення потенційних злочинів на різних стадіях їх кримінального формування та відзначається специфікою повноважень, форм і методів превентивного призначення.

3.2. Оцінка ефективності прокуратури в державному механізмі запобігання злочинам в Україні

Серед принципів, що характеризують діяльність державного апарата, в тому числі у сфері нормотворчості, особливе місце займає принцип ефективності, під яким у науці розуміють необхідність прийняття

нормативно-правових актів, які досягають запланованих цілей, передбачають оптимальне використання матеріальних, фінансових, людських та інших ресурсів [332, с. 213].

Аналіз практики та наукової літератури показав, що реалізація його у запобіжній діяльності у сфері боротьби із злочинністю залишається на сьогодні однією з найбільш проблемних питань [171, с. 125-140]. Як у зв'язку з цим зауважила О.Ф. Скакун, актуальність проблеми щодо взаємозалежності економіки і права, економічної домінанти і правової доктрини зумовлена як труднощами формування сучасної вітчизняної ринкової економіки (практичний аспект), так і зростаючим усвідомленням юристів щодо доцільності застосування економічного підходу до аналізу права, який, окрім глибини й точності, забезпечує єдність окремих галузей права, нерідко відсутніх у традиційному правовому аналізі [244, с. 154].

Якщо цей методологічний підхід застосувати до оцінки запобіжної діяльності прокуратури, враховуючи, що визначене для неї у ст. 25 Закону України «Про прокуратуру» завдання по координації діяльності правоохоронних органів відноситься до елементів управління системою суб'єктів запобігання злочинам, то варто визнати всю складність та, одночасно, актуальність досліджуємої у цій дисертації тематики. Такий висновок витікає із змісту управління діяльності щодо запобігання і протидії злочинам, яка, як вірно зробив висновок А.П. Закалюк, є об'єктивно необхідним різновидом соціального управління, що спрямовується на системне упорядкування та підвищення ефективності цієї діяльності, приведення останньої у відповідність з кінцевою метою скорочення злочинності, усунення (нейтралізації) її чинників [85, с. 374]. Посилення уваги до вивчення даної проблематики обумовлено також розробкою у сучасній теорії питань кримінологічної безпеки, що покликані створити науково обґрунтовану базу для усунення існуючих протиріч між цілями правоохоронної діяльності, що реалізуються на практиці, та інтересами населення, яке претендує на більш високий рівень своєї захищеності від

злочинних посягань [159, с. 6]. Більш того, безпека є основною і головною метою правового регулювання. Практично всі норми всіх галузей законодавства, як з цього приводу слушно зауважила С.Я. Лихова, спрямовані на забезпечення людині такого існування, коли її особистим правам, інтересам, цінностям, а також матеріальним благам не буде загрожувати небезпека [173, с. 6]. Саме тому, незважаючи на теоретичну та практичну значимість дослідження у цьому контексті, спеціальної розробки потребує проблема безпекового виміру [343, с. 9], яка має пряме відношення до оцінки ефективності запобіжної діяльності прокуратури як суб'єкта запобігання і протидії злочинності щодо виконання її завдань і функцій в сучасний період.

Отже, проведений вище аналіз доктринальних підходів дозволяє зробити висновок про те, що у зміст оцінки ефективності діяльності будь-яких суб'єктів запобігання злочинам мають бути включені, як мінімум, два аспекти: а) забезпечення безпеки об'єктів кримінально-правової охорони , визначених у ч. 1 ст. 1 КК України, засобами, формами, методами і силами усіх галузей кримінально-правого спрямування (кримінального, кримінально-процесуального, кримінально-виконавчого права та кримінології); б) результативність діяльності окремо взятого суб'єкта запобігання злочинам (у даному випадку – органів прокуратури). При цьому, враховуючи пріоритетність норм матеріального права та в цілому кримінально-правової політики щодо інших видів політики у сфері боротьби із злочинністю (кримінально-процесуальної, кримінально-виконавчої та кримінологічної), слід погодитись з В.І. Борисовим та П.Л. Фрісом у тому, що досягнення максимальної ефективності кримінально-правової політики є чи не основною метою цього виду внутрішньої політики держави [244, с. 81]. Поряд з цим, слід зазначити, що оцінка діяльності будь-якої установи, організації або процесу завжди була доволі складною, оскільки для цього необхідні глибокі знання особливостей цієї діяльності, застосування сучасних методів наукового аналізу та використання здобутків математичної

науки [366, с. 53]. Саме тому та враховуючи специфіку завдань запобіжної діяльності, а також функцій, що покладаються на органи прокуратури, зміст поняття ефективності та оцінки її діяльності не можуть повністю збігатися зі змістом ефективності всіх інших суб'єктів запобігання злочинам.

Знову ж таки, для того, щоб спростувати чи довести цей висновок, варто всебічно та точно з'ясувати зміст таких ключових понять, як: оцінка та ефективність, а також генезис її застосування у суспільно-правовій практиці. Під оцінюванням у наукових джерелах розуміють визначення якості, цінності і т.п. кого-, чого-небудь [62, с. 67]. Ефективний – той чи те, яке призводить до потрібних результатів, наслідків, дає найбільший ефект. Цей термін походить від латинського слова «effectivus» та означає «продуктивний» (дійовий) [62, с. 67–68].

Значення оцінки ефективності полягає в тому, як правильно зробив висновок О.М. Литвинов, що вона сприяє уточненню і конкретизації цілей організації і функціонування системи, а також оптимізації структур, бо в процесі ранжування результатів діяльності виявляються конкретні причини, що обумовлюють ті або інші відхилення в роботі поставлених цілей у співвідношенні з ресурсами, що витрачають [170, с. 371]. При цьому методично правильна оцінка забезпечує також цілеспрямованість діяльності, пов'язаної з організацією і здійсненням контролю, що у свою чергу, дозволяє на практиці більш предметно організувати функціонування всієї системи. Крім цього, значення оцінки ефективності функціонування соціально-правового механізму запобігання злочинам, включаючи можливості органів прокуратури, полягає в тому, що вона дозволяє суб'єкту орієнтуватися в реальній діяльності, усвідомлювати зміни, викликані як об'єктивними, так і суб'єктивними чинниками [170, с. 371].

Як показали результати даного дослідження, зазначена проблематика в науці відноситься до найбільш актуальних та не розроблених у достатній мірі на сьогодні. Особливо активно займатись цим питанням стали науковці, розпочинаючи з 60-х років XX ст. [366, с. 53–54]. Поряд з цим єдиного

визначення ефективності досі в юридичній науці не вироблено. У той самий час, як вірно зауважила Н.А. Розенфельд, сьогоденні реалізації стану вітчизняного законодавства вимагає і від України системного підходу у схваленні ідеї необхідності проведення моніторингу ефективності застосування законодавства та забезпечення професійного наукового здійснення заходів, які мають бути включені в процес моніторингу ефективності законодавства в Україні [292, с. 8]. При цьому, як слушно зауважив О.М. Литвинов, аналіз протидії злочинності полягає, перш за все, у виявленні найважливіших факторів, що впливають на здійснення базової діяльності, а оцінка – у визначенні результатів цієї діяльності [170, с. 372]. Більш того, оцінка є частиною загальної системи аналітичної діяльності. По суті оцінка є однією з основних задач аналітичної роботи. Саме вона дозволяє бачити складну діалектичну природу протидії злочинності, розкривати діалектику суперечностей її формування, теперішнього і перспективного станів.

Аналіз наукових джерел свідчить також про те, що учені по-різному підходять до оцінки і методики вимірювання результатів різних видів діяльності, пов’язаних із запобіганням і протидією злочинам [7, с. 41–57]. У зв’язку з цим, деякі науковці зробили висновок про те, що кількість та якісні стандарти ефективної роботи на даному напрямі соціальної практики, відповідні для кожного випадку, виробити неможливо [170, с. 372]. Поряд з цим у науці продовжуються активні пошуки розв’язання зазначеної проблематики. У цьому контексті та з огляду вирішення завдань даного дисертаційного дослідження, звертають на себе увагу деякі напрацювання, що проведені науковцями кримінального права. Зокрема, І.В. Борисов та П.Л. Фріс досить плідно розробляють питання, що пов’язані з ефективністю кримінально-правової політики, вкладаючи у її зміст ступінь досягнення визначених цілей і завдань у сфері боротьби зі злочинністю із застосуванням норм та інститутів законодавства про кримінальну відповідальність [244, с. 81]. При цьому ефективність даної політики вони визначають через

співвідношення критеріїв та показників цієї діяльності. Критеріями кримінально-правової політики, на їх думку, є система обґрунтованих показників, які характеризують рівень досягнення поставлених завдань [244, с. 81-82]. Вирішення певною мірою цих завдань свідчить про відповідний рівень ефективності, під яким В.І. Борисов та П.Л. Фріс пропонують розуміти ступінь досягнення завдань та цілей, визначених при прийнятті закону про кримінальну відповідальність, адекватність між запланованим та досягнутим. Щодо оцінок ефективності кримінально-правової політики, то, на їх переконання, вона являє собою аналіз співвідношення визначених при прийнятті закону про кримінальну відповідальність завдань із критеріями ефективності кримінально-правової політики [244, с. 90]. Вона здійснюється за допомогою відповідних методів, які являють собою сукупність прийомів, способів і засобів, що застосовуються при збиранні, обробці та аналізу показників ефективності кримінально-правової політики [244, с. 90] При цьому слід погодитись з О.М. Литвиновим, який переконаний, що необхідність використання оцінки і вимірювання результатів функціонування соціально-правового механізму протидії злочинності за допомогою відповідних критеріїв і показників обумовлена практичними потребами [244, с. 372].

Виходячи із зазначених методологічних засад, можна вивести наступне визначення поняття «оцінка ефективності запобігання діяльності прокуратури як суб’єкта запобігання і протидії злочинності», а саме – це: визначення по відповідних науково-обґрунтованих критеріях і показниках ступеня і рівня досягнення цим суб’єктом запобігання злочинам мети та реалізації завдань даного виду суспільної діяльності, з урахуванням показників роботи прокуратури, відповідно до статутних завдань і функціональних можливостей, що випливають із закону та інших нормативно-правових актів у сфері боротьби із злочинністю».

Таким чином, до системоутоврюючих ознак, що складають зміст даного поняття, слід віднести наступне:

1. Визначення ефективності запобіжної діяльності по певних критеріях.

Під критеріями в науці розуміють підстави для оцінки, визначення або класифікації чогось; мірило [170, с. 315]. Враховуючи, що, відповідно до ст. 25 Закону України «Про прокуратуру», на цей орган покладені завдання щодо координації діяльності правоохоронних органів у сфері боротьби із злочинністю, за основу оцінки ефективності їх зусиль у цьому напрямі та розробки її критеріїв можна обрати ті параметри (величина, властива певному предмету, явищу, пристрою [170, с.315–316]), які вироблені науковцями та пов'язані з координацією. Зокрема, О.М. Литвинов та Т.С. Гавриш до таких віднесли:

а) формальний стан ефективності стану координації запобігання злочинам, а саме: наявність наукової організаційної роботи, узгодженість роботи певних підрозділів, та ін. Якщо на сьогодні виходити з тих процесів, що пов'язані з реформуванням органів прокуратури та які, у тому числі спрямовані на ліквідацію Національної академії прокуратури України та її науково-дослідних лабораторій. Які займались розробкою завдань координаційної діяльності, то можна констатувати, що на даний час у наявності постає конкретна теоретико-прикладна проблема, яка вкрай негативно вплине на ефективність як запобіжної діяльності прокуратури, так і в цілому всіх суб'єктів запобігання злочинам;

б) чіткість виконання координаційними органами покладених на них обов'язків. Знову ж таки, з урахуванням зазначених вище процесів реформування органів прокуратури, про чіткість виконання цих обов'язків можна вести мову лише умовно [166, с. 5–10];

в) належна професійна підготовка працівників координаційних органів та їх посадових осіб – представників інших суб'єктів запобігання злочинам та суб'єктів координаційної діяльності. Про складність та, одночасно, суперечливість вирішення даного завдання свідчать ті підходи, що склались серед науковців та практиків прокурорської діяльності відносно ролі та місця прокуратури у системі суб'єктів запобігання злочинам [367, с. 212-224], мова

про які велась у попередніх розділах цієї дисертації, що, звичайно, відображається й на ефективності запобіжної діяльності прокуратури. Додатковими перешкодами на цьому шляху виступають такі сьогоднішні соціально-правові реалії, як: 1) відсутність взаємодії та скоординованості дій підрозділів Національної поліції України, яка, у свою чергу, проходить непростий шлях реформування та становлення; 2) самовільні дії по «наведенню» правового порядку в Україні окремих громадських та воєнізованих формувань («Правого сектору»; «УНА – УНСО»; певних структур «Свободи»; т.ін.), які, з одного боку, ігнорують принципи координаційної діяльності у сфері боротьби із злочинністю, а, з іншого, ігнорують та повністю не довіряють законним правоохоронним структурам, що створені в Україні; 3) відсутність політичної волі керівництва Генеральної прокуратури України у відстоюванні її правого статусу в системі правоохоронних органів та проведенні жорсткої позиції щодо тих осіб та їх об'єднань, які або зловживають чи перевищують наданими їм правами у сфері боротьби із злочинністю (тероризмом, сепаратизмом, корупцією, т. ін.), але й все частіше самовільно займаються цим видом діяльності; г) знання працівниками координуючих органів і представниками інших суб'єктів запобігання злочинам нормативно-правової бази, що регламентує здійснення координації діяльності по запобіганню злочинам. Мова, у першу чергу, йде про те, що досі в Україні, на чому наполягають науковці, відсутній Закон України «Про запобігання злочинам» [272], а також нормативно-правовий акт на рівні Кабінету Міністрів України, відповідно до якого органи прокуратури чітко визначались повноваження, мета і цілі координатора у сфері боротьби із злочинністю. Як показує практика, знання працівників прокуратури у цьому напрямі носять безсистемний поверховий та не вмотивований характер, позаяк це не входить до показників ефективності їх діяльності, що визначені у відповідних наказах Генеральної прокуратури України, які регламентують їх діяльність згідно функцій, визначених у ст. 3 Закону України «Про прокуратуру»; ґ) облік витрат часу на застосування і

впровадження кожної координаційної форми в окремості, а також погодження застосування їх певної сукупності в залежності від необхідності, яка виникла в кожному конкретному випадку. Облік – це система реєстрації процесів якої-небудь діяльності в її кількісному та якісному виявах з метою спрямування, контролю, т. ін.[62, с. 414–415]. Форми, методи і засоби обліку роботи працівників прокуратури визначаються спеціальними наказами Генеральної прокуратури України з питань організації роботи і управління в органах прокуратури України [263, с. 4–11], а також координації діяльності правоохоронних органів у сфері протидії злочинності та корупції [258, с. 12-13]; д) кількість, дієвість та рівень виконання координаційних рішень, погоджених програмам і планів на окремому адміністративно-територіальному рівні [166, с. 135–136]. Зазначений критерій ефективності має відповідати певним вимогам вироблених теорією і практикою запобігання злочинам і управління цією діяльністю, а саме: 1) співвідношення кількісних і якісних показників; 2) достовірність; 3) порівнюваність; 4) оптимальність [166, с. 137]. Вимога співвідношення кількісних і якісних показників означає, що на час оцінки роботи координаційних органів мають застосовуватись кількісні та якісні показники. При цьому кількісні показники завжди застосовуються для оцінки роботи управлінських органів. Якісні показники виражаються через принциповість, своєчасність, ініціативність, наполегливість у справі погодження дій суб’єктів запобігання злочинам [166, с. 137–138]. Вимога достовірності означає, що ті показники, які застосовуються для оцінки роботи координаційних органів, мають бути достовірними, тобто об’єктивно вірно відображати стан координаційної діяльності як у цілому так і на окремих її напрямах [166, с. 138]. Вимога порівнюваності означає, що під час оцінки роботи координаційних органів повинні застосовуватися однорідні по змісту показники, які можуть порівнюватися одним з одним. Наприклад, всі показники злочинності порівнюються по формулі – дані за поточний (звітний) період та дані за попередні (базовий) період [245, с. 213]. Вимога

оптимальності має два аспекти. З одного боку це означає, що система даних про якісну та кількісну сторону ефективності координації запобігання злочинам має бути достатньо повною. Разом з тим кількість даних не має бути надмірною [166, с. 138]; е) наявність ретельно поставленого контролю виконання [166, с. 135–136]. Контроль відноситься до найважливіших елементів координаційної діяльності, що здійснюється органами прокуратури у сфері практичної реалізації функції боротьби зі злочинністю. При цьому, в залежності від того, на якому рівні та відносно чого він розглядається, контроль може бути охарактеризований як вид управлінської діяльності, як принцип управління або як функція управління [166, с. 112]. Зазначена специфіка контролю, як вірно зробила висновок М.С. Студенікіна, дає можливість виділити його серед інших функцій управління, створити спеціалізовані контролюючі органи, для яких здійснення контролю відноситься до першочергових, або до одних із основних функцій, а також визначити компетенцію цих органів [314, с. 7–8]. У цьому контексті функції прокурорського нагляду, що визначені в ст. 2 Закону України «Про прокуратуру», по суті співпадають із змістом контролю, що характерно органам прокуратури при здійсненні координаційної діяльності правоохоронних органів у сфері запобігання злочинам.

Таким чином, оцінка ефективності роботи прокуратури як координатора протидії злочинності в систем і правоохоронних органів має будуватись на підставі двох основних критеріїв: 1) об’єктивного, який включає достовірні фактичні дані про здійснювану координаційну діяльність; 2) суб’єктивного, за допомогою якого визначається ефективність координаційних заходів, впливу координаційної діяльності на стан законності та правопорядку в межах адміністративно-територіальної одиниці [166, с. 140].

Поряд з цим варто мати на увазі, що для оцінки та виміру ефективності будь-якої координаційної діяльності разом з критеріями (завданнями) координаційних органів застосовують показники ефективності [166, с. 141].

При цьому деякі науковці ототожнюють поняття «критерії» і «показники» [187, с. 29]. Виходячи з етимологічного значення цих понять, відповідно до яких критерій – це мірило оцінки [62, с. 303], тобто еталон, зразок, до якого необхідно слідувати, а показник – це засіб, за допомогою якого можна зробити висновок про розвиток чи хід чого-небудь [62, с. 488], слід у даному випадку погодитись з О.М. Литвиновим та Т.С. Гавриш, які вважають, що такого знака рівності щодо зазначених понять ставити не можна, позаяк показники, що взяті в сукупності, вказують на співвідношення між еталоном, а саме – завданнями координаційного органа і тим фактичним результатом , який вдалось досягти [166, с. 141].

Кримінологи, використовуючи теоретичні розробки в галузі статистики [245], розрізняють кількісні та якісні показники запобігання та протидії злочинності. Зокрема, серед кількісних показників науковці виділяють: а) абсолютні; б) відносні; в) середні величини [166, с. 142], які в повній мірі використовуються при оцінці ефективності координаційної діяльності прокуратури. Крім того, науковці пропонують застосовувати при цьому такий кількісний показник, як: питома вага координаційних заходів серед всіх запобіжних у сфері протидії злочинам [166, с. 143-144]. До якісних показників координаційної діяльності прокуратури відносяться: а) активність; б) своєчасність; в) доброякісність; г) інтенсивність [166, с. 144-149].

Отже,можна констатувати, що ефективність координаційної діяльності прокуратури по запобіганню злочинам – це ступінь виконання її органами та посадовими особами мети і завдань, поставлених перед системою правоохоронних органів та які закріплені у законі та інших нормативно-правових актах, певними при зазначених умовах затратами на координацію.

2. Другою системоутворюючою ознакою поняття «оцінка ефективності запобіжної діяльності прокуратури як суб’єкта запобігання та протидії злочинності» є науково обґрунтований характер критеріїв і показників визначення ступеня і рівня досягнення мети і завдань даного виду суспільної

діяльності. Мова, у даному випадку, ведеться про те, що для характеристики категорії ефективності в кримінології, поряд з перерахованими параметрами і критеріями координаційної діяльності прокуратури, застосовують і параметри змісту категорії ефективності, сформовані на основі ідеальної моделі системи запобігання злочинам [78, с. 14]. При цьому параметри замісту ефективності представляють собою модель взаємодії організаційних і функціональних принципів координаційної діяльності по запобіганню злочинам [166, с. 136]. До основних параметрів, що визначають критерії змісту ефективності у теоретичній моделі координації роботи суб'єктів запобіжної діяльності науковці відносять: а) стан законності; б) цілеспрямованість управлінської діяльності; в) об'єднання дій суб'єктів запобігання злочинам з одночасним обліком їх тактичної самостійності; г) ресурсне забезпечення; ґ) організованість; д) комплексність; е) дієвість (результативність); є) якість координації [166, с. 136].

Саме зазначені теоретичні параметри змісту ефективності координації й складають (мають складати) основу практичних заходів по запобіганню злочинам органами прокуратури.

3. Слідуючою системоутворюючою ознакою оцінки ефективності запобіжної діяльності прокуратури є ступінь і рівень досягнення мети і завдань по запобіганню злочинам. У науковій літературі під ступенем розуміють порівняльну величину, що характеризує розмір, інтенсивність чого-небудь [62, с. 649], а під рівнем – ступінь якості, величина, т.ін., досягнуті в чому-небудь [62, с. 529], тобто на доктринальному рівні ці поняття ототожнюються.

Виходячи з того, що на сьогодні немає єдності учених щодо змісту цих критеріїв у запобіжній діяльності, їх дослідження у контексті завдань даного дисертаційного досліджена можна здійснити по аналогії, використовуючи результати наукових розробок, які проводяться у межах, зокрема, кримінального права. Так, В.І. Борисов і П.Л. Фріс рівень ефективності кримінально-правової політики визначають як ступінь досягнення завдань та

цілей, визначених при прийнятті закону про кримінальну відповідальність, адекватність між запланованим та досягнутим [243, с. 86]. При цьому важливим у зв'язку з цим є інший висновок зазначених учених, а саме: на ефективність кримінально-правової політики активно впливає і рівень розвитку законодавства як у цілому, так і кримінально-правового, зокрема, а також правозастосовна практика.

Цей методологічний підхід до визначення змісту окремих критеріїв ефективності у сфері боротьби із злочинністю, без сумніву, має бути пріоритетним при вирішенні аналогічних показників запобіжної діяльності прокуратури.

Матеріальні засади мети і завдань по запобіганню злочинам, враховуючи відсутність на сьогодні окремого, спеціального закону з цих питань, визначені, у першу чергу, у КК України. Так, у ч. 1 ст. 1 цього Кодексу одним із завдань визначено завдання по запобіганню злочинам. Як у зв'язку з цим зауважив В.Я. Тацій, специфіка кримінально-правових норм полягає в тому, що вони є нормами-заборонами: під загрозою покарання в них забороняється певна суспільно небезпечна поведінка. Саме цим поряд із завданнями охорони суспільних відносин КК вирішує й інше завдання – запобігання злочинам, попередження про правові наслідки їх вчинення [139, с. 7]. Таке ж завдання та, одночасно, мета закріплені й в ч. 2 ст. 50 КК, а саме: запобігання вчиненню нових злочинів як засудженими, так і іншими особами (так звані спеціальна та загальні превенції) [139, с. 203-204]. У більш загальних (завуальованих – невиразних [62, с. 192] рисах завдання по запобіганню злочинам визначено в ст. 2 КПК, у якій зазначено, що завданнями кримінального провадження є повне та неупереджене розслідування і судовий розгляд з тим, щоб жоден невинуватий не був обвинувачений або засуджений, жодна особа не була піддана необґрунтованому процесуальному примусу і щоб до кожного учасника кримінального провадження була застосована належна правова процедура [145, с. 7-8]. Поряд з цим, у ч. 1 ст. 1 КВК України до цілей (мети)

кримінально-виконавчого законодавства віднесені не тільки запобігання вчиненню нових кримінальних правопорушень як засудженими, так і іншими особами, а також і запобігання тортурам та нелюдському або такому, що принижує гідність, поводженню із засудженими [218, с. 10-12]. Проте, навіть не дивлячись, що це питання не відноситься до завдань даного дослідження, варто звернути увагу на одну проблему, яка має пряме відношення до запобіжної діяльності, а саме: у чинному КК, зокрема в ст. 11, дано поняття злочину, але відсутнє поняття кримінального правопорушення. З цього виходить, що у кримінально-виконавчій діяльності поставлена мета запобігання тому, чого не існує в реальній правовій дійсності. Більш того, якщо брати за основу положення ст. 215 КПК, у якій зазначено, що досудове розслідування злочинів здійснюється у формі досудового слідства, а кримінальних проступків – у формі дізнання, то зміст даної проблематики ще більше ускладнюється та потребує вирішення на законодавчому рівні, а саме – КК має бути в обов'язковому порядку доповнений ст. 11-1 «Поняття кримінального проступку», основу якої мають скласти теоретичні розробки з цих питань [145, с. 533]. Додатковим аргументом з цього приводу виступають науково обґрунтовані висновки теоретиків права, відповідно до яких норми матеріального права визначають певну модель поведінки шляхом встановлення прав і обов'язків та є пріоритетними (визначальними) при формуванні норм процесуального права [333, с. 164].

Важливість та необхідність вирішення цього завдання на нормативно-правовому рівні полягає ще й у тому, що означена проблема взаємозв'язана та взаємообумовлена з питаннями визначення (оцінки) ступеня і рівня запобіжної діяльності всіх без винятку суб'єктів запобігання злочинам. Щодо завдань запобіжної діяльності, що визначені на доктринальному рівні, то до таких науковці віднесли наступні: 1) систематичне виявлення й аналіз явищ, процесів, факторів, ситуацій, що сприяють злочинам; 2) вивчення суперечностей і конфліктів , що призводять до вчинення та реалізації злочинних намірів, а також до формування особи злочинця; 3) постійне

виявлення осіб, від яких можна очікувати вчинення злочинів, їх вивчення й активний запобіжний вплив на них; 4) усунення або нейтралізація явищ, що сприяють злочинній поведінці [286, с. 17]. При цьому, як вірно зробив висновок В.В. Василевич, зазначені загальні завдання конкретизуються залежно від рівнів, видів, форм і напрямів запобіжної діяльності. Тому ступінь ефективності запобігання злочинам залежить від того, як виконується завдання, що стоять перед ними [286, с.17].

На науковому рівні визначені цілі (мета діяльності, пов'язаної із запобіганням злочинам, а саме: а) обмеження впливу негативних обставин, пов'язаних з причинами та умовами злочинності; б) вплив на причини злочинних виявів та їх умови; в) вплив на негативні обставини безпосереднього соціального оточення (мікросередовище) особи, що формують мотивацію злочинної поведінки; г) вплив на особу, здатну вчинити злочин або продовжувати злочинну діяльність [286, с.17].

Виходячи із змісту зазначених теоретичних положень та наукових розробок, присвячених координаційній діяльності, можна констатувати, що метою координації роботи правоохоронних органів у сфері боротьби із злочинністю є підвищення ефективності діяльності суб'єктів запобігання злочинам за рахунок об'єднання їх зусиль, а основними завданнями: 1) створення єдиного фронту боротьби із злочинністю; 2) активізація роботи суб'єктів запобіжної діяльності; 3) економія витрат,сил, засобів і ресурсів, які задіються у запобіганні злочинам; 4) забезпечення реалізації державних програм у сфері боротьби із злочинністю; 5) розробка стратегії та рекомендацій для тактики запобігання злочинам; 6) вивчення та узагальнення практики координаційної діяльності; 7) усунення дублювання, паралегізма в діяльності суб'єктів запобігання злочинам; т.ін. [166, с. 156-157].

4. Наступною ситемоутворюючою ознакою змісту досліджуємого поняття є урахування показників запобіжної діяльності прокуратури з результатами реалізації цим державним органом визначених у законі функцій. У даному випадку зміст завдань та, одночасно, проблем, діяльності

прокуратури полягає у тому, що на сьогодні на нормативно-правовому рівні чітко визначені показники роботи з тих чи інших питань, які відображають зміст її функцій. Зокрема, у п. 21.1 наказу Генеральної прокуратури від 26 грудня 2011 року № 1гн «Про організацію роботи і управління в органах прокуратури України» було зазначено, що діяльність органів прокуратури слід оцінювати комплексно у площині фахового вирішення питань, що належать до компетенції прокуратури, у поєднанні із статистичними даними, які характеризують якість роботи та можуть об'єктивно порівнюватися [263, с. 10]. Цікавим у цьому ж контексті є наказ Генеральної прокуратури України від 12 квітня 2013 року № 7гн «Про організацію прокурорського нагляду 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», у п. 12 якого зазначено, що критеріями оцінки ефективності наглядової діяльності на цьому напрямі слід вважати: 1) реальний стан законності у піднаглядних органах та установах; 2) повноту вжитих заходів реагування щодо усунення порушень законів, причин та умов, що їм сприяли; 3) поновлення порушених прав і свобод людини; 4) відшкодування завданої шкоди; 5) відповідність чинному законодавству, міжнародним нормам і стандартам умов тримання осіб у місцях та установах застосування заходів примусового характеру, попереднього ув'язнення і виконання покарань [261, с. 78].

Таким чином, у даному наказі застосовано так званий комбінований підхід в оцінці ефективності діяльності прокуратури [358, с. 216], який передбачає наявність результатів (показників) як у сфері виконання покарань, так у сфері запобігання злочинам. У той самий час,у п. 10 наказу Генеральної прокуратури України від 16 січня 2013 року № 1/1гн «Про координацію діяльності правоохоронних органів у сфері протидії злочинності та корупції» зазначений підхід дещо звужено та формалізовано, а саме – до основних критеріїв оцінки ефективності координаційної діяльності прокурорів віднесені наступні: а) реальний вплив на покращення

стану протидії злочинності та корупції; б) підвищення ефективності їх профілактики; в) захист прав і свобод громадян та інтересів держави від злочинних посягань, у тому числі щодо відшкодування завданих їх збитків; г) рівень довіри громадськості до органів прокуратури та правоохоронних органів [258, с. 13].

Звичайно, і в даному випадку можна погодитись з висновком В.І. Борисова та П.Л. Фріса, про те, що враховуючи, що на законодавчому рівні критерії ефективності на сьогодні не мають унормованого виду і формально не закріплені [50, с. 82], слід при визначенні їх у підзаконних (відомчих) нормативно-правових актах максимально наближати до тих показників, що розроблені на доктринальному рівні [166, с. 157-158], з урахуванням реалізації тих функціональних завдань, що закріплені у їх статутних законах. Бо, як можна оцінювати ефективність координаційної діяльності прокуратури тільки, наприклад, по рівню довіри громадськості, а не всього населення? Яким чином органи прокуратури можуть формувати імідж (від анг. Image – зразок) [37, с. 225] та рівень довіри населення до інших правоохоронних органів (поліції, СБУ, прикордонників, митників, т.ін.)? Чому у відомчих наказах відсутні кількісні показники запобіжної діяльності?

Саме зазначені прогалини нормативно-правового характеру й виступають однією з детермінант, що впливає на оцінку ефективності запобіжної діяльності прокуратури, у тому числі інших правоохоронних органів у сфері боротьби із злочинністю. Виходячи з цього, на науковому рівні обґрунтована необхідність оцінки зазначеної діяльності по поточних та підсумкових результатах [166, с. 157-158], яка включає:1) об’єм виконаної координаційної роботи: проведених координаційних засідань; розглянутих на них питань і прийнятих по них рішень; застосованих координаційних форм; т.п.; 2) результативність координаційної форми (співвідношення між абсолютною кількістю вказівок про застосування даної координаційної форми, передбачених координаційним рішенням, до абсолютної величини її

застосування для погодження дій суб'єктів запобігання злочинам); 3) питома вага координаційних форм серед інших координаційних заходів [166, с. 157].

Підсумкова оцінка роботи координаційних органів здійснюється, як правило, у кінці певного нормативно визначеного періоду функціонування та проводиться, крім вищеназваних, також по наступних показниках: а) активність координаційної діяльності як відношення суми заходів, які здійснюються координаційним органом безпосередньо та в яких він приймав участь, до сумарної кількості заходів, передбачених координаційним рішенням; б) своєчасність координаційної діяльності як відношення кількості заходів, виконаних без порушень встановлених термінів, до загальної кількості координаційних заходів; в) доброякісність координаційної діяльності як відношення кількості координаційних заходів виконаних доброякісно, до загальної кількості координаційних заходів; г) інтенсивність координаційного реагування як відношення кількості координаційних заходів до всіх запобіжних [166, с. 158].

5. І, на кінець, останньою системоутворюючою ознакою, що входить у зміст поняття «оцінка ефективності запобіжної діяльності прокуратури як суб'єкта запобігання і протидії злочинності», є обумовленість критеріїв і показників роботи прокуратури змістом законів та інших нормативно-правових актів у сфері боротьби із злочинністю, а також зі змістом функцій зазначеного органу.

Сутність цієї проблеми полягає у тому, що не дивлячись на те, що по змісту функції прокуратури органічно взаємозв'язані та взаємодіють із змістом завдань по запобіганню злочинам, досі на законодавчому рівні кримінологічний прокурорський нагляд не визнаний, хоча підстави для цього як на практичному, так і на доктринальних рівнях розроблені та є очевидними. Зокрема, В.П. Півненко у своїх численних наукових розробках доводить, що в досудовому розслідуванні діяльність прокурора включає у себе дві складові кримінологічного нагляду: а) за виконанням органами

досудового розслідування вимог закону щодо виявлення й усунення причин і умов, які сприяли вчиненню злочин; б) за безпосередньою діяльністю прокурора у мажах досудового розслідування [233, с. 214-215]. Аналогічну точку зору з цього приводу висловив й А.І. Алексеєв, вважаючи, що запобіжна процесуальна діяльність прокурора здійснюється у формі кримінального нагляду, а її предметом є виконання вказаними органами вимог кримінального законодавства [3, с. 155]. Зумовлено це тим, як вірно зробив висновок А.Б. Сухарєв, що розслідування злочинів, з одного боку, пов'язується з реакцією суспільства і держави на конкретний злочин з метою вжиття до винуватих кримінально-правових заходів, а з іншого, – з кримінологічною реакцією суспільства і держави на фактори, що детермінували вчинення злочину, шляхом їх усунення чи блокування. Тісний зв'язок цих двох ліній впливу, що здійснюються за дорученням держави органами досудового розслідування і прокуратури при розслідуванні злочинів, є визначальним і найефективнішим [297, с. 28].

Отже, в наявності конкретна теоретико-прикладна проблема, що потребує невідкладного розв'язання. Як у зв'язку з цим зауважив В.М. Юрчишин, це суттєвий недолік, який необхідно терміново усувати, бо спеціально-кримінологічне запобігання злочинам є обов'язковим атрибутом кримінального процесу будь-якої демократичної країни світу і займає в ньому чільне місце. Цього визначального положення не може ігнорувати ніякий законодавець [358, с. 215]. Про необхідність визнання на нормативно-правовому рівні кримінологічного нагляду прокуратури доводять у своїх наукових працях О.М. Бандурка та Л.М. Давиденко, які, зокрема стверджують, що вся наглядова діяльність прокуратури, як у межах кримінального провадження, так і поза його межами, спрямована на виявлення й усунення порушень закону. Тоді як ця діяльність має ще й спеціально-кримінологінчий аспект, спрямований на попередження злочинів – кримінологічний нагляд [21, с. 249]. Аналогічні підходи підтримують й інші науковці [287, с. 139].

Виходячи з проведеного аналізу, цілком логічною є пропозиція щодо доповнення ст. 2 Закону України «Про прокуратуру» такою функцією прокуратури, як нагляд за дотриманням кримінологічного законодавства, спрямованого на усунення причин і умов, що сприяли вчиненню злочинів та інших правопорушень, виявлених у результаті реалізації інших функцій прокуратури.

Таким чином, найбільш точною, повною, неупередженою та об'єктивною буде тільки така оцінка ефективності запобіжної діяльності прокуратури, яка буде враховувати всі системоутворюючі ознаки, що складають її зміст. Особливо актуальним та важливим цей висновок є з огляду вирішення прокуратурою координуючого завдання, ефективність якого прямо зв'язана з ефективністю її запобіжної діяльності як суб'єкта запобігання і протидії злочинам (як одиничне – координуючі завдання, та загальне – завдання по запобіганню злочинам). Для того, щоб на практиці зазначена теоретична модель знайшла своє найбільш раціональне та ефективне застосування, слід на науковому рівні розробити відповідну методику. Виходячи з існуючих у науці напрацювань [292], можна за основу взяти розроблену в цій дисертації структуру методику оцінки ефективності запобіжної діяльності прокуратури як суб'єкта запобігання та протидії злочинності (*Додаток Б)*.

3.3. Організаційні засади удосконалення діяльності прокуратури в державному механізмі запобігання злочинам в Україні

Виходячи з результатів, отриманих у ході даного дослідження, удосконалення діяльності органів прокуратури в державному механізмі запобігання злочинам в Україні можна розглядати у трьох напрямах, а саме: *загальносоціальному (державному), спеціально-кримінологічному*

(відомчому) та індивідуальному (курсив наш – Д.О.).

Зміст загальносоціального напряму запобігання злочинам полягає у тому, що в умовах розбудови України як демократичної, правової та соціальної держави першочерговим завданням влади є забезпечення прав, свобод і безпеки громадян. При цьому стратегічним пріоритетом зовнішньої політики нашої держави визначено входження до європейського політичного, інформаційного, економічного та правового простору. Її реалізація потребує відповідності України Копенгагенським і Мадридським критеріям, що висуваються до країн-кандидатів на вступ до Європейського Союзу. Згідно з ними Україна повинна забезпечити стабільне функціонування інститутів, які гарантуватимуть плюралістичну демократію, верховенство права та права людини. У контексті спеціально-кримінологічного запобігання, вагоме значення у вирішенні вказаних завдань відіграють правоохоронні органи держави, діяльність яких має бути спрямована, насамперед, на захист життя і здоров'я людини, забезпечення громадської та державної безпеки. Поряд з цим слід визнати, що у сучасних умовах правоохоронна система України, яка склалася за роки незалежності держави, не відповідає конституційним принципам, новим зовнішнім і внутрішнім умовам, нормам та стандартам Європейського Співтовариства. У той самий час, реалізація Україною стратегії європейської інтеграції та динаміка реальних і потенційних загроз національній безпеці зумовлюють необхідність реформування правоохоронної системи. Крім цього, результатом аналізу законодавства та практики діяльності правоохоронної системи України свідчить про те, що статус, компетенції, завдання та функції правоохоронних органів не визначені та не збалансовані. Зокрема, на даний час ці питання регулюються у правовій площині здебільшого на відомчому та підвідомчому рівнях. Як наслідок, правоохоронні органи виконують багато зайвих, непритаманних функцій, а окремі їх повноваження дублюються між підрозділами в структурі як одного органу, так і між самими органами. При цьому, загальними проблемами для усіх, без винятку, суб'єктів правоохоронної системи є

бюрократизація, гонитва за статистичними показниками, порушення прав громадян, протекціонізм у організаційно-кадровій роботі, поширення кар'єризму та кон'юктурності, та як наслідок, – занепад професіоналізму. Більш того, як встановлено у ході даного дослідження, у ринкових умовах чинна модель правоохоронних органів стає поживним середовищем для високо латентної корупції і злочинності, джерелом авторитарних тенденцій суспільного розвитку. Реальна недоторканість структури, послаблення механізмів відбору кадрів формує загрозу національній безпеці через збереження старої корпоративної культури, нехтування інтересами людей на користь інтересів державних установ, а подекуди і приватних осіб. Саме ці недоліки й спричинили кризу довіри населення до правоохоронної системи України.

Є й інші прорахунки у цьому напрямі. Зокрема, основною проблемою залишається невідповідність заходів у сфері запобігання злочинам сучасним тенденціям її розвитку та масштабам поширення. Зміст цієї проблеми полягає у тому, що правоохоронна система все менше запобігає тяжким насильницьким посяганням, злочинам у сфері обігу наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів або прекурсорів; посяганням у сфері службової діяльності; проявам організованої злочинності, які є пріоритетними у структурі загальної злочинності. Більше того, успішне запобігання правоохоронними органами злочинів зосереджене щодо злочинів невеликої та середньої тяжкості, питома вага яких із них становить у середньому лише 55 %. Питома ж вага запобігання тяжким і особливо тяжких злочинів не перевищує і 60 % (*Додаток*).

Суттєво послаблена у цьому контексті інформаційна, аналітична та координуюча роль прокуратури. Акцент діяльності якої перенесено на реагування за фактом, а не на запобігання злочинам і правопорушенням. Усе це зумовлює об'єктивну необхідність комплексного та системного реформування правоохоронних органів, зокрема прокуратури України, у напрямі запобігання злочинам. Реалізація цього завдання потребує розробки,

фахового опрацювання й прийняття ідеології та Концепції реформування прокуратури України, як основи для системної підготовки законопроектів і проектів підзаконних актів, спрямованих на комплексну перебудову запобіжної діяльності. Зокрема, слід передбачити обґрунтування гарантій того, що реформування призведе до позитивних зрушень і не матиме негативних наслідків. Окрім прогнозування ризиків та моделювання можливих синергетичних ефектів, доцільно спланувати комплекс запобіжних заходів, які, у випадку неочікуваного послаблення або розбалансування цього напряму у процесі реформування, мають бути невідкладно задіяні з метою належного забезпечення прав і свобод людини.

З огляду на зазначене, *на першому етапі* (2017-2018 рр.) необхідно прийняти Концепцію реформування прокуратури України, як суб'єкта запобігання злочинам, ухвалити Програму реформування з визначенням конкретних заходів, термінів їх виконання та виконавців, а також створити нормативно-правову базу, шляхом прийняття нових та внесення змін до чинних законів й інших нормативно-правових актів відповідно до загальновизнаних міжнародних норм і стандартів. Водночас, слід зауважити, що реформування має здійснюватися у комплексі зі змінами норм Конституції України та носити системний характер, оскільки виключення або зміна функцій чи системної перебудови одного органу повинна тягнути за собою зміну або включення відповідних функцій в іншому органі (органах).

Під час *другого етапу* (2018-2019 рр.) мають бути проведені основні нормативно-правові, інституційні та структурні перетворення, визначені Концепцією реформування прокуратури України як суб'єкта запобігання злочинам, а також сформовано кадрове, фінансове, матеріально-технічне і наукове забезпечення у даному напрямі. При цьому, одним з важливих кроків на цьому етапі є необхідність прийняття на законодавчому рівні проекту Закону України «Про засади державної системи запобігання злочинам», який ми пропонуємо (*Додаток*).

Враховуючи, що організація і діяльність органів прокуратури входить

до предмету конституційно-правового регулювання (розділ VII Конституції України), хоча її місце у системі державного управління дотепер не визначено, одним із першочергових кроків реформування прокуратури повинно стати конституційне визначення її ролі і місця в системі державних органів з метою забезпечення гарантії незалежності та деполітизації, які на сьогодні є не достатніми. При цьому пріоритетним має бути підхід, відповідно до якого прокуратура в Україні має залишатись незалежним самостійним державним органом. Однак окремого вивчення заслуговує питання щодо її можливого віднесення до системи судової влади, на яку покладаються функції захисту прав і законних інтересів людини та громадянина, держави і суспільства.

Аналіз досвіду країн Східної та Західної Європи свідчить про те, що прокуратура як правовий інститут існує в складі виконавчої влади (Франція, Німеччина, Австрія, Польща, Італія, Бельгія, Естонія, Чехія) або судової влади (Росія, Грузія, Молдова, Литва, Латвія, Болгарія). Самостійне місце в системі державних органів прокуратура займає в Угорщині, Македонії, Словаччині.

Україна під час вступу до Ради Європи зобов'язалася змінити роль та функції прокуратури (насамперед у частині відмови від здійснення функції «загального нагляду» за додержанням і застосуванням законів та досудового розслідування) і перетворити цю інституцію на орган, що відповідає європейським стандартам (висновок № 190 (1995) Парламентської Асамблеї Ради Європи).

Перші кроки у цьому напрямі вже зроблено. Так, з прийняттям нового КПК України [143] та Закону України «Про прокуратуру» [267] органи прокуратури фактично позбавляються функції досудового розслідування у кримінальному провадженні, за винятком розслідування окремих видів злочинів, а також, що саме важливо, прямої функції запобігання злочинам на кшталт КПК України 1960 року та Закону «Про прокуратуру» 1991 року. Крім цього, відповідно до європейських стандартів та зобов'язань України

перед Радою Європи у ході реформування органи прокуратури мають бути позбавлені функції нагляду за додержанням і застосуванням законів. Як видається, з урахуванням стану законності та гостроти ще існуючих в державі проблемних питань в умовах перехідного періоду розвитку України, категорична відмова від виконання прокуратурою зазначеної функції є не тільки передчасною, але й шкідливою для держави і суспільства. Такий підхід обумовлений наступними обставинами: а) передбачене перехідними положеннями Конституції України позбавлення прокуратури функції нагляду за додержанням і застосуванням законів потребує наявності системи органів державного контролю (нагляду) за додержанням законів в Україні, яка на сьогодні не сформована; б) не створено альтернативи функції нагляду шляхом зміцнення ролі Омбудсмена та запровадження системи безоплатної правової допомоги. Ці інститути знаходяться на сьогодні в Україні на стадії розвитку та становлення; в) як показує практика боротьби зі злочинністю, залишається досить вразливою від правопорушень соціально-економічна сфера, перш за все, на пріоритетних її напрямах (у системі охорони прав дітей, здоров'я, довкілля, у соціальній, бюджетній сферах, сфері земельних правовідносин тощо). Органи виконавчої влади та контролюючі органи, при нинішньому рівні корупції та бюрократичних перепонів, не забезпечують на достатньому рівні додержання законності на зазначених напрямах.

Як встановлено у ході даного дослідження, прокуратура України залишається єдиним централізованим органом, який здійснює вищий державний нагляд за додержанням законів, альтернативи якому на сьогодні не існує. Втім, дотримуючись рекомендацій Ради Європи, функція нагляду за додержанням та застосуванням законів і представницька функція прокуратури мають бути трансформовані у напрямі конкретизації приводів і підстав щодо захисту суспільних та державних інтересів, або інтересів певних громадян, та ґрунтуватися на принципі відсутності конфлікту з основними правами та свободами людини, і не конкурувати з іншими суб'єктами правозахисної діяльності. Як з цього приводу зазначено у

Рекомендації ПАРЄ № 1604 (2003) «Про роль прокуратури в демократичному суспільстві», відносно функцій поза межами кримінального провадження важливо, щоб будь-яка роль не породжувала жодного конфлікту інтересів або не була стримуючим чинником для осіб, які прагнуть захисту своїх прав державою.

Таким чином, у процесі реформування функції прокуратури, щодо нагляду за додержанням і застосуванням законів необхідно більш чітко встановити межі та предмет такої діяльності, а також відновити пряму функцію запобігання злочинам, предметом якої перш за все повинна стати діяльність тих структур влади, від котрих головним чином залежить нормальне функціонування держави (інститутів, у першу чергу, центральних органів виконавчої влади і місцевого самоврядування, контролюючих органів), особливо запобігання у адміністративній діяльності.

У цілому ж загальносоціальний (державний) напрям реформування інституту прокуратури як суб'єкта запобігання злочинам має відбуватися у два етапи: 1) етап перехідного періоду; 2) етап політичної і правової стабілізації в державі та спрямований на: а) посилення функції координації органів правопорядку, які здійснюють запобігання злочинам, з одночасним визначенням форм координації та механізму контролю за виконанням прийнятих (або покладених) органами правопорядку зобов'язань; б) безпосереднє запобігання злочинам; в) конкретизацію приводів та підстав нагляду за додержанням і застосуванням законів та представництва інтересів громадянина чи держави в суді поза межами кримінального провадження; г) наділення функцією кримінального переслідування з огляду на завдання прокурора, що визначені КПК України; д) удосконалення гарантій незалежності прокуратури, особливо від зовнішнього політичного чи іншого незаконного впливу

Щодо *спеціально-кримінологічного напряму* удосконалення діяльності органів прокуратури в державному механізмі запобігання злочинам в Україні, то необхідно зазначити, що у 2012 р. набрав чинності новий КПК

України [143] і у ст. 91 якого визначено предмет доказування у кримінальному провадженні. Поряд з цим, у ній не йдеться про те, що підлягають доказуванню причини та умови, що сприяли вчиненню кримінального правопорушення. У даній статті КПК зазначено, зокрема, підлягають доказуванню тільки: 1) подія кримінального правопорушення (час, місце, спосіб та інші обставини вчинення кримінального правопорушення, форма вини, мотив і мета його вчинення; 2) винуватість обвинуваченого у вчиненні кримінального правопорушення, форма вини, мотив і мета його вчинення; 3) вид і розмір шкоди, завданої кримінальним правопорушенням, а також розмір процесуальних витрат; 4) обставини, які впливають на ступінь тяжкості вчиненого кримінального правопорушення, характеризують особу обвинуваченого або є підставою закриття кримінального провадження; 5) обставини, що є підставою для звільнення від кримінальної відповідальності або покарання. У інших статтях КПК також не зазначено, що слідчий та прокурор зобов'язані доказувати причини та умови, які сприяли вчиненню кримінального правопорушення. Це означає, що після набрання чинності новим КПК на них вже не покладається здійснення запобіжної функції, з чим не можна погодитися та на відміну від цього Кодексу, у кримінально-процесуальному законодавстві деяких країн близького зарубіжжя причини та умови, що сприяли вчиненню злочину, включені до предмету доказування. Як приклад можна навести ч. 2 ст. 73 КПК Російської Федерації [331], ч. 3 ст. 117 КПК Республіки Казахстан, ч. 2 ст. 126 КПК Туркменістану, ч. 2 ст. 96 КПК Республіки Молдова. У цих нормах чітко зазначено, що у кримінальній справі підлягають встановленню причини та умови, які сприяли вчиненню злочину. Що стосується КПК Республіки Білорусь, то законодавець передбачив навіть окрему статтю у главі «Докази», у якій передбачено, що при провадженні дізнання та попереднього слідства органи кримінального переслідування зобов'язані виявляти причини та умови, що сприяли вчиненню злочинів [330].

Необхідно також визнати, що через відсутність у КПК окремої норми

про обов’язок сторони обвинувачення доказувати причини та умови, що сприяли вчиненню кримінального правопорушення, виникла проблема з реалізацією ч. 1 ст. 1 КК України, згідно з якою одним із його основних завдань є запобігання злочинам. Коментуючи цю норму, М. І. Мельник та М. І. Хавронюк зазначають, що законодавець вказує на запобіжне завдання кримінального закону. Його норми мають застосовуватись так, щоб не лише карати винних осіб за вчинені злочини, а й запобігати вчиненню нових злочинів [211]. Більш того, забезпечення правильного застосування кримінального закону є також призначенням кримінально-процесуального права [142, с. 29]. Однак новий КПК не забезпечує застосування зазначеної кримінально-правової норми, оскільки не зобов’язує сторону обвинувачення вживати заходів щодо запобігання вчиненню нових кримінальних правопорушень.

Розглядаючи дане питання, слід звернути також увагу на таку обставину: за відсутності у КПК нормативно визначеного обов’язку слідчого, прокурора встановлювати причини та умови, що сприяли вчиненню кримінального правопорушення, зведена нанівець функція слідчого запобігання. А це, у свою чергу, призводить до зростання рівня злочинності.

Потрібно зазначити, що під час дії КПК 1960 р. також висловлювались суттєві пропозиції щодо здійснення слідчого запобігання злочинам. У томі числі захищені численні дисертації, а також опубліковані монографії, посібники, численні статті з даного питання. Однак законодавець проігнорував ці досягнення науки кримінального процесу, не поклавши на сторону обвинувачення обов’язку встановлювати причини та умови, що сприяли вчиненню кримінального правопорушення. Очевидно, що без виявлення причин і умов, що сприяють вчиненню кримінальних правопорушень, не можна вести мову про всебічність та повноту проведеного досудового розслідування. У деяких випадках ці обставини спроможні навіть розкрити механізм події кримінального правопорушення, охарактеризувати особу підозрюваного, свідчити про наявність або

відсутність обставин, які обтяжують чи пом'якшують покарання, тобто мають пряме відношення до предмету доказування, визначеного у ст. 91 КПК України. Саме тому відмову законодавця від регламентації у КПК питання про встановлення причин та умов, що сприяють вчиненню кримінальних правопорушень, складно зрозуміти навіть з огляду на ті укази Президента України та розпорядження Кабінету Міністрів України, у яких йдеться про запобігання злочинам. Наприклад, у Концепції державної політики у сфері боротьби з організованою злочинністю, схваленій Указом Президента України від 21 жовтня 2011 р. № 1000/2011, чітко зазначено, що нинішній стан криміногенної ситуації в державі свідчить про необхідність удосконалення заходів, спрямованих на нейтралізацію дії чинників, які зумовлюють організовану злочинність. Одним із напрямів реалізації цієї Концепції є виявлення та аналіз організованої злочинності, з'ясування причин та умов, що сприяли її поширенню в Україні [120]. У Концепції реалізації державної політики у сфері профілактики правопорушень на період до 2015 р., яка була схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 30 листопада 2011 р. № 1209-р, встановлено, що її метою є розроблення та здійснення комплексу заходів, спрямованих на виявлення та усунення причин і умов вчинення злочинів [120], включаючи і можливості прокуратури. У той самий час, оскільки КПК не вимагає, щоб прокурор займався запобіжною діяльністю, то він позбавлений можливості вимагати від органів досудового розслідування, щоб вони виявляли причини вчинення кримінальних правопорушень і умови, що сприяють цьому, вживали заходів до їх усунення. На думку В. М. Юрчишина, це є суттєвий недолік, який необхідно терміново усунути, бо спеціально-кримінологічне запобігання кримінальним правопорушенням є обов'язковим атрибутом кримінального процесу будь-якої демократичної країни світу і займає в ньому чільне місце [358, с. 156].

Враховуючи зазначене можна погодитись з висновком В.М. Юрчишена, про необхідність віднесення причин й умов, які сприяли

вчиненню кримінальних правопорушень, до обставин, які підлягають доказуванню, тобто доповнення цим положенням ст. 91 КПК, якою встановлено предмет доказування у кримінальному провадженні. Таке доповнення, цієї статті, без сумніву, сприятиме подальшій активізації запобіжної діяльності прокурора й одночасно – зміцненню законності та правопорядку в державі. Поряд з цим, іншої думки дотримується А.А. Десятник, який вважає, що включення причин і умов вчинення кримінального правопорушення до предмета доказування недоцільне, навіть шкідливе для правоохоронної діяльності, тому що: 1) причини і умови вчинення злочину ніколи не входили до предмета доказування, визначеного у ст. 64 КПК 1960 р. як предмет доказування, а тільки виявлялися, встановлювалися відповідно до статей 23, 23^1 цього Кодексу; 2) включення причин і умов вчинення кримінального правопорушення до предмета доказування в прямій постановці надасть можливість учасникам кримінального процесу пред'явити стороні обвинувачення претензії, що вони не в повному обсязі доказали вказані причини та умови. Тим самим буде затягуватися досудове провадження та судовий розгляд. Пояснюється це тим, що вказані причини та умови включають у себе багато обставин та фактично безмежні. У повному обсязі їх доказати практично неможливо в обмежені строки досудового провадження. Тому автор висловив пропозицію передбачити в окремих статтях КПК норму про те, що причини та умови вчинення кримінального правопорушення встановлюються, а не доказуються [64].

З такою позицією погодитися не можна з точки зору тих аргументів, що викладені вище, а саме всі функції прокуратури, так чи інакше пов'язані з реалізацією так званої кримінологічної функції прокуратури. Звичайно, що ця проблема не проста, тим більше, що під час дії КПК 1960 р. деякі науковці також заперечували можливість включення причин та умов, що сприяли вчиненню злочину, до предмета доказування, наводячи з цього приводу різного роду аргументи. Один із них полягав у тому, що ця обставина не

зазначена у статті кримінально-процесуального закону, яка перераховує всі обставини, що входять до предмета доказування [176, с. 103].

Заперечуючи таку позицію, Ю.М. Грошевий, С.М. Стахівський справедливо підкреслювали, що такий підхід до визначення структури предмета доказування є не зовсім правильним. Встановлення причин злочину та умов його вчинення не може не входити до предмета доказування, бо впливає на правильне вирішення кримінальної справи. А те, що це положення міститься не в ст. 64 КПК України, ще нічого не означає, оскільки прийоми і способи розміщення правових норм визначає сам законодавець. І він же зобов'язує в ст. 23 КПК України встановити названу обставину у кожній кримінальній справі [57].

Спірною також, на наш погляд, є й інша позиція А. А. Десятника, який пропонує зазначити в окремих статтях КПК, що причини та умови вчинення кримінального правопорушення встановлюються, а не доказуються. У зв'язку з цим потрібно звернути увагу на те, що у ст. 23 КПК 1960 р. йшлося не про доказування, а про виявлення органом дізнання, слідчим, прокурором причин і умов, які сприяли вчиненню злочину. М.М. Михеєнко цілком обґрунтовано вважав це формулювання суттєвим недоліком даної статті, зазначаючи, що, посилаючись на цей термін, деякі автори дійшли висновку, що законодавець допускає у пізнанні цих причин та умов і інший шлях, крім доказування [195, с. 132]. Поряд з цим, у кримінально-процесуальному законодавстві тих країн, де причини та умови, які сприяли вчиненню злочину, включені у предмет доказування, передбачені норми, які регулюють питання про вжиття органом досудового розслідування та прокурором заходів щодо їх усунення. Як приклад можна навести ст. 158 КПК Російської Федерації, ст. 204 КПК Республіки Казахстан ст. 217 КПК Республіки Молдова, ст. 90 КПК Республіки Білорусь.

Цілком обґрунтовано у зв'язку з цим виникає питання, чи не є процесуальна запобіжна діяльність в рамках кримінального процесу непотрібним «рудиментом», відголосом законодавства радянських часів?

Відповідаючи на нього, необхідно навести думку Ч. Беккаріа, який зазначив, «…що краще запобігати злочинам, ніж карати за них. Це складає мету будь-якого доброго законодавства. [26, с.123]. Виходячи з цього слід визнати, що запобіжна діяльність в ході кримінального процесу потрібна, але необхідно визначити її об'єм та не ставити при цьому прокурора у рамки необхідності обов'язкового направлення подання по кожному кримінальному провадженню.

Як встановлено у ході даного дослідження, при визначенні меж встановлення причин злочину та умов, які сприяли його вчиненню, важливим є висновок про те, що повна причина доказується по кожному кримінальному провадженню та складається з наступних взаємодіючих складових: а) негативних морально-психологічних властивостей особистості, які включають в себе антигромадську установку особистості та її психологічні особливості (головна причина злочину); б) причини формування негативних морально-психологічних властивостей особистості; в) обстановка вчинення злочину (включає в себе умови вчинення злочину та неголовну причину злочину – привід). Перша група обставин частково перелічуються у ст. 91 КПК України [143] у п.4, а саме обставини, які впливають на ступінь тяжкості вчиненого кримінального правопорушення, характеризують особу обвинуваченого, обтяжують чи пом'якшують покарання. Відповідно, зазначені обставини (є причинами злочину) встановлюються за допомогою доказів. Друга група обставин загальновідома та випливає насамперед з економічних причин. Відповідно, похідні від економічних причин є соціальні, політичні, ідеологічні причини злочинності в цілому та конкретного злочину зокрема. Визначальну роль зазначені причини мають на рівні держави, однак актуальний їх вплив на обласному та районному рівні, так як вони похідні від загальнодержавних причин. На наш погляд, не можна вимагати від сторони обвинувачення обов'язкового встановлення причин цієї групи по кожному провадженню, а необхідно дати можливість зазначеному суб'єкту самому визначити необхідність цього в залежності від специфіки та

негативних наслідків розслідуваного злочину. В іншому випадку кримінальний процес по кожному кримінальному провадженню буде перетворюватися на кримінологічне дослідження, яке потребує значних процесуальних витрат на шкоду основній процесуальній функції прокурора – нагляд за розслідуванням кримінального правопорушення. Стосовно третьої групи обставин необхідно зазначити, що неголовні причини злочину – приводи, які теж підлягають обов'язковому доказуванню згідно зі ст. 91 КПК України [143], так як в залежності від їх змісту, приводи відносяться чи до об'єктивної сторони складу злочину чи до його суб'єктивної сторони. Саме тому в залежності від специфіки злочину приводи можуть бути зазначені у поданні. Що стосується умов, що сприяли вчиненню кримінального правопорушення, то вони підлягають обов'язковому встановленню та викладенню у поданні.

І хоча у той самий час зазначені групи обставин, на сьогодні, чітко визначені у статтях 485-487 КПК [143], як такі, що підлягають встановленню, з'ясуванню у кримінальному провадженні щодо неповнолітніх. Таким чином у межах кримінального процесу сторона обвинувачення, як правило, реально може вплинути на усунення обставин, які сприяли вчиненню злочину (умов вчинення злочину) та з метою процесуальної економії не можна вимагати від неї обов'язкового вжиття заходів щодо виявлення та усунення причин злочину та умов, які сприяли його вчиненню по всіх кримінальних провадженнях. При цьому, що важливо з огляду запропонованих вище пропозицій, відповідно до параграфу 2 глави 3 КПК України стороною обвинувачення є прокурор, органи досудового розслідування (органи, що здійснюють дізнання і досудове слідство, в тому числі слідчі), керівник органу досудового розслідування, оперативні підрозділи, які зобов'язані реалізувати на практиці й кримінологічну функцію.

З огляду на вищевикладене, доцільним було б доповнення *ст. 2 КПК України* положенням про те, що завданням кримінального провадження є запобігання вчиненню кримінальних правопорушень. У зв'язку з розглядом

даного питання слід також звернути увагу на те, що до 15 грудня 1992 р. у ст. 2 КПК 1960 р. зазначалось, що кримінальне судочинство повинно сприяти запобігання злочинам. Крім цього варто, ч. 1 ст. 91 КПК України «Обставини, які підлягають доказуванню у кримінальному провадженні» доповнити новим пунктом такого змісту: «...6) *причини і умови, які сприяли вчиненню кримінального правопорушення*». Водночас, на наш погляд, не слід обмежуватись лише доповненням ст. 91 КПК положенням про те, що у кримінальному провадженні підлягають доказуванню причини та умови, які сприяли вчиненню кримінального правопорушення. Зокрема, враховуючи викладене, вважаємо за необхідне доповнити главу 4 КПК України «Докази і доказування» параграфом 3 «*Заходи щодо встановлення причин і умов вчинення кримінального правопорушення, інших порушень законодавства*» та наступними статтями:

а) *стаття 95 «Встановлення причин і умов вчинення кримінального правопорушення»*:

1. Встановлення в ході досудового розслідування та судового провадження причин і умов вчинення кримінального правопорушення, є обов'язком сторони обвинувачення;

б) *стаття 96 «Подання сторони обвинувачення по кримінальному провадженню»:*

1. Сторона обвинувачення, що встановила наявність причин і умов вчинення кримінального правопорушення, вправі внести до відповідного органу, громадській організації чи службовій особі подання щодо усунення цих обставин.

2. Слідчий, прокурор, встановивши причини і умови, які сприяли вчиненню кримінального правопорушення, вносить у відповідний державний орган, громадську організацію або посадовій особі подання про вжиття заходів для їх усунення.

3. Не пізніш як у місячний строк щодо подання має бути вжито необхідних заходів і про результати повідомлено прокурора. У разі

залишення посадовою особою подання без розгляду, прокурор зобов'язаний вжити заходів, передбачених статтями 254–257 Кодексу України про адміністративні правопорушення» (*Додаток Д*);

в) *стаття 97 «Окрема ухвала суду»*

1. Встановивши в ході судового провадження факти порушень законності, прав та свобод людини, суд одночасно з ухвалою рішення, виносить й окрему ухвалу, якою доводить ці факти до відома відповідних органів, службових осіб та прокурора.

2. Суд повинний бути повідомлений про результати розгляду фактів, викладених у вказаній ухвалі в строк до одного місяця з дня отримання окремої ухвали.

Щодо *індивідуального напряму* удосконалення діяльності органів прокуратури в державному механізмі запобігання злочинам в Україні, то виходячи зі запропонованих змін та доповнень до чинного КПК України слід визнати ефективний наступний алгоритм дій прокурора, що полягають у тому, що у ході розслідування кримінального провадження він зобов'язаний виявити причини і умови, що сприяли вчиненню злочину, після чого – вносить до відповідного державного органу, громадської організації або службової особи *подання* про вжиття заходів для їх усунення (*Додаток Д*).

На жаль, практика застосування статей 23 та 23-1 КПК України 1960 року засвідчила про те, що у більшості випадків подання слідчими виносилися лише у кримінальних справах, що направлялися до суду з обвинувальним висновком. У всіх інших справах, у яких не було встановлено особу або які закривалися слідчими, прокурорами чи направлялися в суд для закриття, а також у справах, зупинених провадженням, зазначені подання виносились вкрай рідко [166, с. 122]. Це дає змогу зробити висновок про переважно формальний підхід слідчих до таких подань та такої діяльності. А суди розпочинаючи з 2001 року, вносили тільки по 3-5 % кримінальних справах, окремі ухвали про причини та умови, що сприяли вчиненню злочину [317].

Вжиття прокурором заходів щодо усунення причин та умов, які сприяли вчиненню злочину, є за своєю природою запобіжною діяльністю. Після встановлення цих причин і умов слідчий у разі необхідності повинен скласти подання для усунення виявлених причин і умов, які сприяли вчиненню злочину. Проте слід зазначити, що процес виявлення причин і умов, які сприяли вчиненню злочину, має низку проблемних питань.

Зокрема, практика показує, що робота прокурора з виявлення причин та умов вчиненого злочину – це не тільки ґрунтовне кримінологічне дослідження, проведене групою фахівців, а й завдання органів досудового розслідування, яке вирішується в межах кримінального провадження. Така робота обмежена не лише строками досудового розслідування, а й завданнями кримінального провадження (ст. 2 КПК України).

Виходячи з цього слід визнати, що виявлення обставин, прямо не пов’язаних із причинами злочину, який розслідується, але які мають значення для успішної боротьби зі злочинністю, є завданнями, що явно виходить за межі досудового розслідування за конкретним провадженням. Усе, що не стосується даного злочину, не входить до предмета доказування в даній справі [169, с. 323-324]. Поряд з цим є реальність, а саме при розслідуванні будь-якого злочину обов’язково слід дослідити коло обставин, які необхідно довести під час виявлення причин, що сприяли вчиненню злочину, а також коло обставин, які необхідно довести під час дослідження умов, які сприяли вчиненню злочину. При цьому варто зауважити, що межі доказування причин та умов учиненого злочину у найбільш у загальному вигляді визначаються насамперед обставинами, які прийнято вважати причинами конкретного злочину. До них належать негативні якості особи та конкретна життєва ситуація, що передувала злочину. Крім того, до кола обставин діяльності слідчого у кримінологічному сенсі належать факти, які в момент виникнення на життєвому шляху обвинуваченого негативно вплинули на його моральну позицію [169, с. 323].

Узагальнюючи з’ясування природи умов та причин злочинів, можна

констатувати, що до умов, які сприяли вчиненню злочину, слід віднести фактори, у тому числі й недоліки в діяльності посадових осіб, підприємств, організацій, установ, завдяки яким особі було полегшено здійснення її злочинного наміру.

Як встановлено у ході даного дослідження, до причин, які сприяли вчиненню злочину, слід віднести комплекс обставин, які можна об'єднати у такі групи: 1) протиправні погляди, судження та світогляд особи, яка вчинила злочин; 2) обставини, що мали вирішальний вплив на формування протизаконних поглядів і вчинків; 3) конкретні ситуативні обставини повсякденного життя, які самі по собі у взаємодії з обставинами інших груп призвели до вчинення злочину. Крім цього, результати даного дослідження показують, що на практиці діяльність слідчого щодо виявлення причин та умов, які сприяли вчиненню злочинів, являє собою творчий процес, що потребує від слідчого певних теоретичних знань і практичних навичок [169, с. 324].

Викладене вище дає змогу дійти висновку, що за своєю правовою природою дії прокурора щодо виявлення й усунення причин та умов вчинення злочинів мають кримінологічний характер, оскільки їх головна мета – запобігання злочинам та правопорушенням. Саме тому за наслідками виявлення причин та умов вчинення злочинів, слідчий має готувати подання. Якщо в ході досудового розслідування, буде встановлено, що в діянні особи, яка притягається до кримінальної відповідальності, чи в діяннях інших осіб є ознаки дисциплінарного правопорушення або ці особи повинні бути згідно з чинним законодавством притягнуті до матеріальної відповідальності, прокурор зобов'язаний порушити в поданні питання про притягнення цих осіб до дисциплінарної або матеріальної відповідальності.

Загальновизнаним у науці та на практиці є висновок про те, що подання – це процесуальний акт, у якому міститься рішення слідчого щодо причин і умов, які сприяли вчиненню злочину, а також покладається 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 в установлений законом термін [224, с. 12-13]. При цьому не пізніш як у місячний строк за поданням має бути вжито необхідних заходів і про результати повідомлено особу, яка внесла подання. У разі ж залишення посадовою особою подання без розгляду орган дізнання, слідчий чи прокурор зобов'язані вжити заходів, передбачених статтями 254-257 Кодексу України про адміністративні правопорушення.

Одним із суб'єктів правовідносин, які виникають у зв'язку із внесенням подання, є прокурор, а іншими – службові особи установ, підприємств і громадських організацій, на яких покладено обов'язок усунути обставини, які сприяли вчиненню злочинів. Особи, які отримали подання, мають право вимагати, щоб їм було повідомлено додаткові дані, що мають значення для розроблення запобіжних заходів; заявляти клопотання про ознайомлення з матеріалами провадження з даного питання. Метою подання є вжиття заходів щодо усунення обставин, які сприяли вчиненню злочину. Особливий предмет регулювання, своя мета, форма та зміст подання свідчать про самостійну процесуальну природу цього акту. При цьому, розкриваючи юридичний зміст запропонованого подання необхідно вказати на викладення в ньому: а) причин та умов, які сприяли вчиненню злочину; б) відповідних заходів щодо їх усунення; в) порядку внесення та розгляду подання.

Подання вноситься у зв'язку з конкретним кримінальним провадженням. В ньому мають бути чітко відображені всі обставини, які обумовили вчинення злочину і має складатися з трьох частин: вступної, описово-мотивувальної, резолютивної – і підписується особою, яка провадить розслідування, або його нагляд. При цьому запропоновані прокурором заходи мають відповідати таким умовам: а) ґрунтуватися тільки на встановлених фактах і зібраних доказах; б) не повторювати вимог чинних нормативних актів, інструкцій міністерств і відомств, правил або технічних умов; в) бути безпечними для життя та здоров'я громадян, не принижувати їх честі та гідності, бути морально прийнятними та юридично допустимими;

г) бути прийнятними та доцільними з економічної точки зору, реально здійсненними, дієвими. Поряд з цим, припущення та неконкретні відомості про причини і умови, які сприяли вчиненню злочину, неприпустимо викладати в поданні. Вони роблять його голослівним, бездоказовим, а отже, і непереконливим. Зазначені недоліки можна значною мірою усунути, якщо слідчі та прокурори будуть мотивувати кожне подання. Тільки мотивоване подання переконує в правильності прийнятого слідчим та прокурором рішення і може здійснити необхідний запобіжний та виховний вплив. У мотивувальній частині подання обов'язково повинні бути зазначені умови, які сприяли вчиненню злочину.

Подання про вжиття заходів щодо усунення причин злочину та умов, які сприяли його вчиненню, крім цього, повинно містити конкретні вказівки на ті заходи, виконання яких забезпечує усунення цих обставин. Таким чином, якщо у процесі розслідування були встановлені дані, що дають підставу для викладення у поданні прокурора заходів, які забезпечують усунення виявлених причин і умов, що сприяли вчиненню злочину, прокурор повинен запропонувати відповідним службовим особам здійснити їх [224, с. 13-14]. Без сумніву, що будь-який процесуальний акт повинен містити нормативне обґрунтування. Ця вимога стосується також рішення прокурора про усунення причин і умов, які сприяли вчиненню злочину Таким чином, мотивувальна частина подання має закінчуватися посиланням на закон, що передбачає винесення даного процесуального акта. Вимога нормативної обґрунтованості процесуальних актів тісно пов'язана із забезпеченням законності у діяльності прокурора. Тому правильне застосування закону, що регламентує діяльність прокурора із запобігання злочинам, безпосередньо впливає на законність його подання.

Аналіз прокурорської практики (Додаток) дає змогу стверджувати, що до недоліків роботи з усунення причин і умов, що сприяли злочину, певною мірою можна віднести такі факти, як: не завжди в ході досудового розслідування вживаються всі необхідні і реально можливі заходи щодо

з’ясування обставин, що були причинами й умовами вчинення злочину.Крім внесення подань, на практиці повинні застосовуваться й інші так звані непроцесуальні форми діяльності з усунення обставин, що сприяють вчиненню злочинів (зокрема, прокурори сьогодні вносять вказівки). До них ми пропонуємо віднести: 1) виступи (доповіді) в трудових колективах, навчальних закладах і засобах масової інформації; 2) лекції, публікації в пресі; 3) особисті бесіди з посадовими особами; 4) листи (повідомлення) керівникам установ, підприємств і організацій. При цьому обираючи таку форму реагування на причини і умови, що сприяли вчиненню злочину, як доповідь чи лекція, слідчий повинен враховувати специфіку кримінального провадження, а також вік, сімейний стан, професію, коло інтересів аудиторії. Він зобов’язаний належним чином підготуватися до майбутнього виступу: врахувати ті чи інші нюанси при складанні тез; вирішити питання, пов’язані з використанням магнітофонних записів допитів, а також фотографій і відеозаписів, що забезпечують наочність недоліків, які обумовили вчинення злочину. У процесі виступу доцільно зробити також посилання на відповідні норми кримінального процесуального законодавства, пояснюючи при цьому їх зміст. Це дозволить виключити можливість неправильного тлумачення громадянами того чи іншого процесуального положення.

Отже, виходячи з отриманих у ході даного дослідження результатів, можна виділити три напрями щодо удосконалення діяльності органів прокуратури в державному механізмі запобігання злочинам в Україні:

1. *Загальносоціальний (державний)* напрям удосконалення, який здійснюється у два етапи: а) на першому етапі (2017-2018 рр.) необхідно прийняти Концепцію реформування прокуратури України, як суб’єкта запобігання злочинам, ухвалити Програму реформування з визначенням конкретних заходів, термінів їх виконання та виконавців, а також створити нормативно-правову базу, шляхом прийняття нових та внесення змін до чинних законів й інших нормативно-правових актів відповідно до загальновизнаних міжнародних норм і стандартів; б) на другому етапі –

прийняття на законодавчому рівні запропонованого проекту Закону України «Про засади державної системи запобігання злочинам».

2. *Спеціально-кримінологічний напрям,* охарактеризовано як етап прийняття змін та доповнень до низки нормативно-правових актів, що регулюють діяльність прокурора по усуненню причин та умов злочину, зокрема: а) уточнити редакцію ст. 2 КПК України положенням: «…завданням кримінального провадження є запобігання вчиненню кримінальних правопорушень»; б) ч. 1 ст. 91 КПК України доповнити новим пунктом такого змісту: «...6) причини і умови, які сприяли вчиненню кримінального правопорушення»; в) доповнити главу 4 КПК України «Докази і доказування» параграфом 3 «Заходи щодо встановлення причин і умов вчинення кримінального правопорушення, інших порушень законодавства» наступними статтями: ст. 95 «Встановлення причин і умов вчинення кримінального правопорушення»; ст. 96 «Подання сторони обвинувачення по кримінальному провадженню»; ст. 97 «Окрема ухвала суду».

3. На індивідуальному напрямі удосконалення варто

Висновки до розділу 3

Органи прокуратури є одними з найголовніших суб’єктів запобігання злочинам. Кримінологічна функція прокуратури щодо запобігання злочинам полягає у цілеспрямованій діяльності цих органів щодо випередження, обмеження й усунення криміногенних явищ та процесів, що зумовлюють злочини, недопущенні потенційних злочинів на різних стадіях їх кримінального формування та відзначається специфікою повноважень, форм і методів превентивного призначення. Вона зосереджується практично у всіх напрямах діяльності органів прокуратури та проявляється в кримінологічному інформаційно-аналітичному аналізі, плануванні та координації. Подальший розвиток запобіжної діяльності прокуратури

пов’язується, з одного боку, з підвищенням якості, усуненням зловживань та проявів формалізму у цій сфері, а з другого – з розвитком спеціалізації прокурорської роботи щодо запобігання злочинам та вдосконаленням її правових засад.

Виходячи з проведеного аналізу, запропоновано доповнити ст. 2 Закону України «Про прокуратуру» такою функцією, як нагляд за дотриманням кримінологічного законодавства, спрямованого на усунення причин і умов, що сприяли вчиненню злочинів та інших правопорушень, виявлених у результаті реалізації інших функцій прокуратури.

Найбільш точною, повною, неупередженою та об’єктивною буде тільки така оцінка ефективності запобіжної діяльності прокуратури, яка буде враховувати всі системо утворюючі ознаки, що складають її зміст.

Особливо актуальним та важливим цей висновок є з огляду вирішення прокуратурою координуючого завдання, ефективність якого прямо зв’язана з ефективністю її запобіжної діяльності як суб’єкта запобігання і протидії злочинам (як одиничне – координуючі завдання, та загальне – завдання по запобіганню злочинам). Для того, щоб на практиці зазначена теоретична модель знайшла своє найбільш раціональне та ефективне застосування, автором розроблену методику оцінки ефективності запобіжної діяльності прокуратури як суб’єкта запобігання та протидії злочинності.

У ході удосконалення діяльності органів прокуратури в державному механізмі запобігання злочинам в Україні нами виділено три напрями, за якими запропоновані такі заходи: 1) *загальносоціальний (державний)* напрям удосконалення, який здійснюється у два етапи*:* на першому етапі (2017-2018 рр.) необхідно прийняти Концепцію реформування прокуратури України, як суб’єкта запобігання злочинам, ухвалити Програму реформування з визначенням конкретних заходів, термінів їх виконання та виконавців, а також створити нормативно-правову базу, шляхом прийняття нових та внесення змін до чинних законів й інших нормативно-правових актів відповідно до загальновизнаних міжнародних норм і стандартів; на другому

етапі – прийняття на законодавчому рівні запропонованого проекту Закону України «Про засади державної системи запобігання злочинам»; 2) *спеціально-кримінологічний напрям,* охарактеризовано як етап прийняття змін та доповнень до низки нормативно-правових актів, що регулюють діяльність прокурора по усуненню причин та умов злочину, зокрема: уточнити редакцію ст. 2 КПК України положенням: «…завданням кримінального провадження є запобігання вчиненню кримінальних правопорушень»; ч. 1 ст. 91 КПК України доповнити новим пунктом такого змісту: «...6) причини і умови, які сприяли вчиненню кримінального правопорушення»; доповнити главу 4 КПК України «Докази і доказування» параграфом 3 «Заходи щодо встановлення причин і умов вчинення кримінального правопорушення, інших порушень законодавства» наступними статтями: ст. 95 «Встановлення причин і умов вчинення кримінального правопорушення»; ст. 96 «Подання сторони обвинувачення по кримінальному провадженню»; ст. 97 «Окрема ухвала суду»; 3) *на індивідуальному напрямі* удосконалення розроблено та запропоновано внесення прокурором подання про усунення причин та умов злочину, а також наголошено на необхідності застосовування й інших непроцесуальних форм діяльності з усунення обставин, що сприяють вчиненню злочинів, до яких віднесено: виступи (доповіді) в трудових колективах, навчальних закладах і засобах масової інформації, лекції, публікації в пресі, особисті бесіди з посадовими особами, листи (повідомлення) керівникам установ, підприємств і організацій.

ВИСНОВКИ

У дисертації на основі дослідження проблем боротьби зі злочинністю, узагальнення відповідних концепцій вітчизняних і зарубіжних вчених та практики органів кримінальної юстиції України, порівняно з досвідом інших країн, розроблено наукові положення, що в сукупності розв'язують важливе науково-прикладне завдання – запобігання злочинам органами прокуратури України. Одержані в процесі дослідження наукові результати дають підстави для висновків, рекомендацій та узагальнень, що мають як теоретичне, так і практичне значення. Найсуттєвішими з них є такі:

1. З'ясовано, що вчені досить фрагментально та поверхово досліджували прокуратуру України як суб'єкта запобігання злочинам, хоча це питання має не тільки теоретичний характер, а й практичне значення, оскільки від його вирішення залежить ефективність не тільки діяльності прокуратури, але й усіх суб'єктів запобіжної діяльності в Україні. Питання прокурорського нагляду досліджували більшою мірою в межах наукової спеціальності 12.00.10 – судоустрій; прокуратура та адвокатура і лише епізодично – у межах здійснення прокурорських перевірок, не розглядаючи при цьому зазначеної тематики в межах іншої наукової спеціальності, а саме: 12.00.08 – кримінальне право та кримінологія; кримінально-виконавче право, що важливо для вирішення завдань по запобіганню злочинам.

Як показало вивчення наукової літератури, при будь-яких підходах, органи прокуратури без будь-яких сумнівів і застережень належить до суб'єктів запобігання злочинам. Реальні можливості прокуратури у запобіганні злочинам зводяться, в основному, до реалізації її наглядової функції, а в умовах чинного КПК України на відміну від КПК України 1960 року, взагалі відсутня правова норма, що зобов'язує прокурора виявляти причини і умови, які сприяють вчиненню злочину, тому запобіжна діяльність останнього та в цілому, органів прокуратури зведена до мінімуму.

2. Соціально-правова сутність запобіжної діяльності прокуратури України відтворюється й конкретизується у змісті її функцій, які характеризують головні напрямки її роботи по виконанню покладених на неї завдань. Вони виступають у ролі нормативного й матеріального підґрунтя діяльності органів прокуратури. Зміст функцій прокуратури України в державному механізмі запобігання злочинам виражається через повноваження, які можуть бути поділені на три основні групи: 1) у виявленні порушень законів, причин цих порушень та умов, що їм сприяють; 2) в усуненні порушень законів, причин та умов, що їм сприяють; 3) у притягненні правопорушників до відповідальності.

Поряд з цим необхідно констатувати, що прокуратура здійснює запобіжну діяльність не ізольовано, а у різних видах взаємодії з органами, 1) які визначають державну політику у запобіганні злочинам (Президент України, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України); 2) які здійснюють координацію діяльності у сфері запобігання злочинам (Генеральний прокурор України та підпорядковані йому прокурори; Рада національної безпеки і оборони України); 3) які здійснюють правоохоронну діяльність у запобіганні злочинам: а) органи, для яких здійснення діяльності по запобіганню злочинам є однією з основних функцій (наприклад, Департамент карного розшуку Національної поліції України, Головне управління по боротьбі з корупцією та організованою злочинністю СБУ України та ін.); б) органи які здійснюють таку діяльність лише у процесі виконання ними основних функцій, що безпосередньо не пов’язані з запобіганням злочинам (Національний банк України, Міністерство фінансів України, Державна митна служба України, Державна прикордонна служба України, а також інші міністерства та відомства, що мають контрольні повноваження у межах покладених на них обов’язків щодо взаємодії зі спецпідрозділами у запобіганні злочинам); 4) які здійснюють контролюючу та інші види управлінської діяльності (громадські організації, об’єднання, органи державного контролю, ЗМІ).

3. На основі вивчення зарубіжного досвіду з’ясовано, що відсутня

необхідність копіювання тієї чи іншої прокурорської системи, навіть якщо у провідних країнах світу є організаційна схожість прокурорських моделей (Німеччина, Франція, США, Японія – прокуратура віднесена до відання міністерства юстиції), оскільки, правова система запобігання злочинам не є досконалою. Крім того, світовий досвід, зокрема досвід колишнього СРСР показує, що важко створити нову правову службу навіть в умовах стабільності, ще важче зробити це в період політичних і соціальних змін. Тому, щоб не помилитися, у реформуванні або корегуванні діяльності прокурорської системи й досягти у цій справі успіху, важливо, щоб будь-яке, нововведення, було сумісно з культурою та історією країни. Ця система повинна бути прийнята тим суспільством, у якому вона функціонує.

4. Результати проведеного дослідження надали можливість запропонувати ряд заходів, спрямованих на законодавче удосконалення прокурорського нагляду у сфері оперативно-розшукової діяльності. Зокрема: необхідно змінити формулювання п. 2 ч. 2 ст. 14 Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність», виклавши цю норму в такій редакції: «…вимагає для перевірки розпорядження, інструкції, накази та інші нормативні акти щодо оперативно-розшукової діяльності; оперативно-розшукові справи, реєстраційні, облікові, звітні, статистичні, аналітичні документи та інші відомості щодо проведення оперативно-розшукових заходів. На вимогу прокурора керівники оперативних підрозділів, що проводять оперативно-розшукову діяльність, надають йому зазначені матеріали, документи та інші відомості»; ст. 14 доповнити окремою частиною такого змісту: «Невиконання законних вимог прокурора, що випливають із його повноважень з нагляду за оперативно-розшуковою діяльністю, тягне встановлену законом відповідальність»; розділ IV зазначеного Закону, щодо регламентації питань, пов’язаних із контролем та наглядом за оперативно-розшуковою діяльністю, виклавши його в такій редакції: «Контроль та нагляд за дотриманням законів під час проведення оперативно-розшукової діяльності»:

а) державний контроль за оперативно-розшуковою діяльністю

Президентом України (згідно з п. 17 ст. 106 Конституції України); Кабінетом Міністрів України (згідно з п. 2 ст. 116 Конституції України); органами судової влади в межах компетенції, визначеної цим Законом та КПК України; міністерствами й відомствами та їх компетентними органами й посадовими особами (згідно зі ст. 9 Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність»);

б) нагляд за дотриманням законів під час проведення оперативно-розшукової діяльності Генеральним прокурором України та підлеглими йому прокурорами (згідно зі ст. 14 Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність»).

5. Правозастосовна діяльність органів прокуратури та її посадових осіб у сфері запобігання злочинам здійснюється на системних організаційних і правових засадах та підпорядкована єдиній меті – запобігання злочинам (кримінологічна профілактика; відвернення; припинення злочинів). Реалізація запобіжних функцій прокуратури в процесі досудового розслідування та судового кримінального провадження – це діяльність, що: 1) ґрунтується на законі; 2) носить владний характер; 3) полягає у застосуванні правових норм; 4) здійснюється відносно індивідуально визначених учасників кримінального провадження; 5) спрямована на виявлення, нейтралізацію, блокування тощо причин і умов, які породжують та сприяють вчиненню злочинів; 6) відображається в правозастосовчому акті.

Організаційні запобіжні заходи прокуратури в процесі досудового слідства та судового розгляду кримінальних справ сформульовано як специфічний напрям прокурорської діяльності, що здійснюється у межах реалізації її функцій, на основі визначених на нормативно-правовому рівні засад та складається з комплексу взаємозв’язаних дій і заходів, спрямованих на вирішення завдань по запобіганню злочинам на означених стадіях кримінального провадження. До системоутворюючих ознак, що складають зміст даного поняття відносяться: а) специфічний напрям діяльності прокуратури; б) зазначена діяльність здійснюється прокуратурою у межах

реалізації її функцій; в) організаційні запобіжні заходи прокуратури здійснюються на основі визначених на нормативно-правовому рівні засад; г) запобіжна діяльність прокурора на досудовому слідстві та у ході судового розгляду кримінального провадження складається з комплексу взаємопов'язаних дій і заходів; д) запобіжна діяльність прокуратури на стадії досудового розслідування та судового розгляду кримінального провадження спрямована на вирішення завдань по запобіганню злочинам.

6. Проведений аналіз змісту та реалізації на практиці функцій прокуратури щодо нагляду 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 (щорічно за результатами прокурорських перевірок ДКВС України вноситься майже 1 тис. документів реагування, згідно з якими до дисциплінарної відповідальності притягається майже 200 працівників органів та установ виконання покарань, проте ефективність виконання покарань в Україні є низькою, бюджетовитратною та такою, що викликає нарікання й зауваження тих міжнародних організацій, членами яких є держава Україна), дає підстави констатувати, що в сучасних умовах скасовувати цей вид нагляду підстав не має. Більш того, навіть при низькій у деяких випадках ефективності наглядово-прокурорської діяльності в УВП і СІЗО, її роль та місце у системі суб'єктів спеціально-кримінального запобігання злочинам, зокрема, виходячи із змісту ч. 2 ст. 25 Закону України «Про прокуратуру», є визначальною.

Запропоновано, ст. 5 Закону України «Про прокуратуру» доповнити ч. 2 такого змісту: «Для реалізації своїх функцій органи прокуратури та їх посадові особи вправі використовувати можливості своїх структурних підрозділів та інших правоохоронних органів шляхом координації спільної діяльності та взаємодії з ними»; п. 8 ч. 1 ст. 26 такого змісту: «…визначати рівень ефективності реалізації установами виконання покарань особливостей виконання та відбування покарань окремими категоріями засуджених».

7. Кримінологічна поінформованість ставить за мету поширення серед

населення відомостей про злочинність, її стан на окремих територіях, причини та умови вчинення злочинів, особу злочинця, засоби вчинення злочинів, заходи запобігання злочинам тощо. Тому, інформаційне забезпечення прокурорського нагляду має розцінюватись як елемент наглядової діяльності, спрямованої на виявлення правопорушень, причин та умов, що їм сприяють, оскільки в процесі цієї діяльності широко використовується таке повноваження прокурора, як витребування у контролюючих органів та їх посадових осіб відповідних документів, матеріалів, статистичних та інших відомостей, водночас його удосконалення зводиться до інформації, що зафіксована у документах.

Визначено особливості координаційної діяльності органів прокуратури по запобіганню злочинам, а саме: а) така координація є функцією прокуратури, яка нажаль не отримала чіткого законодавчого визначення серед інших її функцій. Проте, пропонуємо, відповідні зміни внести до ст. 121 Конституції України та ст. 2 Закону України «Про прокуратуру»; б) досліджуваний вид координації є позасистемним, а отже має свої характерні риси у порівнянні із внутрішньо-системною координацією, під час якої всі її учасники є суб'єктами однієї системи (відомства); в) має міжгалузевий характер, оскільки вона здійснюється по відношенню до організаційно не підпорядкованих об'єктів управління та безпосередньо не стосується їх компетенції по самостійному запобіганню злочинам; г) об'єктивно випливає з її ролі як структури, взаємодіючої з питань забезпечення законності з усіма галузями державної влади; д) доповнює наглядову функцію прокуратури і розширює її можливості; ж) прокурори координують дії тих правоохоронних органів, для яких запобігання злочинам є головною (пріоритетною) та повсякденною функцією; з) основною організаційною формою діяльності в процесі здійснення координації є засідання координаційних комітетів і координаційних нарад під головуванням прокурорів, а також головування на засіданнях колегіальних органів, що включає у себе повсякденну організаторську діяльність щодо налагодження контактів між учасниками (суб'єктами) координації; є) не зменшує значення інших правоохоронних органів по запобіганню злочинам, не

ставить їх у залежність і під контроль прокуратури.

8. З огляду вирішення прокуратурою координуючого завдання, ефективність якого прямо пов'язана з ефективністю її запобіжної діяльності як суб'єкта запобігання злочинам, наголошено, що найбільш точною, повною, неупередженою та об'єктивною буде тільки така оцінка ефективності запобіжної діяльності прокуратури, яка буде враховувати всі системо утворюючі ознаки, що складають її зміст. Для того, щоб на практиці зазначена теоретична модель знайшла своє найбільш раціональне та ефективне застосування, автором запропоновано структуру методику оцінки ефективності запобіжної діяльності прокуратури як суб'єкта запобігання злочинам.

9. Виділено три напрями удосконалення діяльності органів прокуратури в державному механізмі запобігання злочинам в Україні: 1) *загальносоціальний (державний) напрям* здійснюється у два етапи: а) на першому етапі (2017-2018 рр.) необхідно прийняти запропоновану Концепцію реформування прокуратури України, як суб'єкта запобігання злочинам, ухвалити Програму реформування з визначенням конкретних заходів, термінів їх виконання та виконавців, а також створити нормативно-правову базу, шляхом прийняття нових та внесення змін до чинних законів й інших нормативно-правових актів відповідно до загальновизнаних міжнародних норм і стандартів; б) на другому етапі – прийняти на законодавчому рівні запропонований проект Закону України «Про засади державної системи запобігання злочинам»; 2) *спеціально-кримінологічний напрям* – етап прийняття змін та доповнень до низки нормативно-правових актів, що регулюють діяльність прокурора по усуненню причин та умов злочину, зокрема: а) уточнити редакцію ст. 2 КПК України положенням: «…завданням кримінального провадження є запобігання вчиненню кримінальних правопорушень»; б) ч. 1 ст. 91 КПК України доповнити новим пунктом такого змісту: «...6) причини і умови, які сприяли вчиненню кримінального правопорушення»; в) доповнити главу 4 КПК України «Докази і доказування» параграфом 3 «Заходи щодо встановлення причин і умов вчинення

кримінального правопорушення, інших порушень законодавства» наступними статтями: ст. 95 «Встановлення причин і умов вчинення кримінального правопорушення»; ст. 96 «Подання сторони обвинувачення по кримінальному провадженню» ст. 97 «Окрема ухвала суду»; 3) *на індивідуальному напрямі* удосконалення розроблено та запропоновано внесення прокурором подання про усунення причин та умов злочину, а також наголошено на необхідності проведення й інших непроцесуальних форм діяльності з усунення обставин, що сприяють вчиненню злочинів, а саме: виступи (доповіді) в трудових колективах, навчальних закладах і засобах масової інформації, лекції, публікації в пресі, особисті бесіди з посадовими особами, листи (повідомлення) керівникам установ, підприємств і організацій.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Авер’янов В. Б. Принципи верховенства права і реформа українського адміністративного права / В. Б. Авер’янов // Адвокат. – 2000. – № 2. – С. 5–8.

2. Албул С. В. Корисливо-насильницькі злочини відносно іноземців в Україні: кримінологічний аналіз : [моногр.] / С. В. Албул. – Одеса : вид. Букаєв Вадим Вікторович, 2009. – 144 с.

3. Алексеев А. И. Оперативно-профилактическое наблюдение / А. И. Алексеев, Г. К. Синилов. – М. : ВНИИ МВД СССР, 1978. – 211 с.

4. Алексеев А. И. Криминологическая профилактика: теория, опыт, проблемы : [моногр.] / А. И. Алексеев, С. И. Герасимов, А. Я. Сухарев. – М. : Норма, 2011. – 310 с.

5. Алексеев С. С. Право: азбука – теория – философия : Опыт комплексного исследования / С. С. Алексеев. – М. : Статут, 1999. – 712 с.

6. Алексеев А. Должна ли прокуратура заниматься предупреждением преступлений? / А. Алексеев // Законность. – 2002. – № 1. – С. 9–14.

7. Алексеева Л. Б. Показатели эффективности уголовного судопроизводства и некоторые вопросы оценки работы судебных органов / Л. Б. Алексеева, И. Б. Михайловская // Вопросы борьбы с преступностью. – М. : Юрид. лит., 1976. – Вып. 24. – С. 41–57.

8. Аналіз роботи судів загальної юрисдикції в 2002 р. за даними судової статистики // Вісник Верховного Суду України. – 2003. – № 3 (37). – С. 40–49.

9. Аналіз роботи судів загальної юрисдикції в 2014 р. за даними судової статистики // Вісник Верховного Суду України. – 2015. – № 6 (178). – С. 23–35.

10. Аналіз стану здійснення судочинства судами загальної юрисдикції в 2014 р. (за даними судової статистики) // Вісник Верховного Суду України : інформаційний сервер [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.scourt.gov.ua/clients/vs.ns.

11. Аналіз стану здійснення судочинства судами загальної юрисдикції в 2013 р. (за даними судової статистики) // Вісник Верховного Суду України. – 2014. – № 5 (165). – С. 23–34.

12. Аналіз стану криміногенної обстановки в установах виконання покарань Державної пенітенціарної служби України за 2002–2013 роки [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.kvs.gov.ua/peniten/cjntrol/-main/uk/index.

13. Андреєв Р. Процесуальне керівництво досудовим розслідуванням та підтримання державного обвинувачення / Р. Андреєв // Вісник прокуратури. – 2013.– № 4. – С. 52–66.

14. Андрусяк В. Б. Кримінально-процесуальні функції слідчого: дис. … канд. юрид. наук : 12.00.09 / В. Б. Андрусяк ; Харківський нац. ун-т внутр. справ. – Х., 2010. – 226 с.

15. Арістова І. В. Державна інформаційна політика: організаційно-правові аспекти : [моногр.] / І. В. Арістова, О. М. Бандурка ; за заг. ред. проф. Бандурки О. М. – Х. : Вид-во ун-ту внутр. справ, 2000. – 368 с.

16. Бабенко В. І. Прокурор у галузі охорони довкілля: сутність, повноваження, організація : [навч. посіб.] / В. І. Бабенко, М. В. Руденко. – К. : Вид. дім «Ін Юре», 2005. – 408 с.

17. Бабічев Д. О. Прокурорський нагляд за законністю рішень в оперативно-розшуковій діяльності: запрошення до дискусії / Д. О. Бабічев // Вісник кримінального судочинства. – 2015. – № 1. – С. 230–240.

18. 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.

19. Бабкова В. С. Питання організації прокурорського нагляду за виконанням законів про невідворотність покарання / В. С. Бабкова, Г. В. Кожевніков // Проблеми організації прокуратури й оптимізації її діяльності в сучасних умовах : зб. наук. праць. – Х. : ІПК Генеральної прокуратури України, 1998. – С. 134–139.

20. Баев О. Я. Прокурор как субъект уголовного преследования : [науч.-практ. пособ.] / О. Я. Баев. – М. : Юрлитинформ, 2006. – 144 с.

21. Бандурка А. М. Преступность в Украине: причины и противодействие : [моногр.] / А. М. Бандурка, Л. М. Давиденко. – Х. : Основа, 2003. – 368 с.

22. Бандурка О. М. Оперативно-розшукова діяльність : [підруч.] / О. М. Бандурка. – Х. : Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2002. – 336 с.

23. Батиргареєва В. С. Кримінологічні засади запобігання рецидивній злочинності в Україні : дис. … д-ра юрид. наук : 12.00.08 / В. С. Батиргареєва ; Нац. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого. – Х., 2010. – 588 с.

24. Батуров Г. П. Теоретические основы эффективности правосудия : [науч. изд.] / Г. П. Батуров, Т. Г. Моршакова, И. Л. Петрухин. – М. : Наука, 1979. – 392 с.

25. Бекиев Д. И. Меры уголовно-процессуального пресечения и их эффективность / Д. И. Бекиев // Известия АН ТССР: Серия общественные науки. – 1988. – № 5. – С. 62–69.

26. Беккариа Ч. О преступлениях и наказаниях / Ч. Беккариа. – М., 1995. – 304 с.

27. Бессарабов В. Г. Защита российской прокуратурой прав и свобод человека и гражданина / В. Г. Бессарабов, К. А. Кашаев. – М. : Городец, 2007. – 464 с.

28. Бирюков П. Н. Прокуратура Австрийской республики / П. Н. Бирюков // Электронное приложение к Российскому юридическому журналу. – 2011. – № 4. – С. 37–44 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://electronic.ruzh.

29. Білокінь Р. М. Прокурорський нагляд за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність / Р. М. Білокінь // Прокуратура. – 2012. – № 1. – С. 164–167.

30. Білоус В. Т. Координація управління правоохоронними органами України по боротьбі з економічною злочинністю (адміністративно-правовий аспект) : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 / В. Т. Білоус; Нац. акад. держ. податкової служби України. – Ірпінь, 2004. – 444 с.

31. Боботов С. В. Правосудие во Франции / С. В. Боботов. – М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2004. – 179 с.

32. Боков А. В. Организация борьбы с преступностью : [моногр.]. / А. В. Боков. – М. : ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2003. – 175 с.

33. Бондаренко Є. В. Прокурорський нагляд під час проведення негласних слідчих (розшукових) дій на стадії досудового розслідування / Є. В. Бондаренко // Науковий вісник Нац. акад. внутр. справ. – 2015. – № 2(35). – Ч. 2. – С. 88–101.

34. Борисов В. І. Державна політика у сфері боротьби зі злочинністю та її напрями / В. І. Борисов // Проблеми законності : Респ. міжвід. наук. зб. / відп. ред. В. Я Тацій. – Х. : Нац. юрид. акад. України ім. Я. Мудрого, 2009. – Вип. 100.– С. 305–312.

35. Бородин С. В. Борьба с преступностью: теоретическая модель комплексной программы / С. В. Бородин ; отв. ред. Кудрявцев В. Н. – М. : Наука, 1990. – 272 с.

36. Бородовська Н. О. Забезпечення правового статусу засудженого до позбавлення волі / Н. О. Бородовська // Прокуратура. Людина. Держава. – 2004. – № 9. – С. 104–113.

37. Булыко А. Н. Большой словарь иностранных слов. 35 тысяч слов / А. Н. Булыко. – [3-е изд., испр., перераб.]. – М. : Мартин, 2010. – 704 с.

38. Бурбика М. М. Сутність та особливості координаційної діяльності органів прокуратури у сфері протидії злочинності / М. М. Бурбика // Форум права. – 2011. – № 4. – С. 43–48 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.nbuv.gov.ua/e- journals/FP/2011-4/1 lbmmcpz.pdf

39. Бутько Н. И. Использование негласных сил, средств и методов в предупреждении преступлений : [лекция] / Бутько Н. И., Рудаков В. Ф. – Минск, 1989. – 19 с.

40. Василинчук В. І. Генезис оперативно-розшукової профілактики в системі заходів протидії економічній злочинності / В. І. Василинчук // Науковий вісник Нац. акад. внутр. справ. – 2012. – № 6(85). – С. 103–112.

41. Василинчук В. І. Понятійно-категоріальний апарат оперативно-розшукової діяльності профілактики злочинів у сфері економіки / В. І. Василинчук // Науковий вісник Нац. акад. внутр. справ. – 2013. – № 1. – С. 128–137.

42. Великий тлумачний словник сучасної української мови / [укл. О. Єрошенко] – Донецьк : ТОВ «Глорія Трейд», 2012. – 864 с.

43. Великий тлумачний словник української мови / [упоряд. Т. В. Ковальова]. – Х. : Фоліо, 2005. – 767 с.

44. Вигівська Л. В. Щодо загальних засад прокурорського нагляду за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання і досудове слідство / Л. В. Вигінська // Вісник прокуратури. – 2015. – № 1. – С. 29–34.

45. Вікіпедія. Вільна енциклопедія [Електронний ресурс]. – Режим доступу : https://uk.wikipedia.org/wiki.

46. Висновок № 3 (2008) Консультативної ради європейських прокурорів про «Роль прокуратури за межами сфери кримінального права» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.google.com/url.esrc.

47. Витрук Н. В. Конституционное правосудие. Судебное конституционное право и процесс : [учеб. пособ.] / Н. В. Витрук. – М. : Закон и право, ЮНИТИ, 1998. – 383 с.

48. Волчков В. Р. Профилактика преступлений : [лекція] / В. Р. Волчков ; под ред. А. И. Алексеева. – М. : Академия МВД СССР, 1979. – 24 с.

49. Галахов С. С. Сущность и задачи оперативно-розыскной профилактики органов внутренних дел / С. С. Галахов // Проблемы оперативно-розыскной профилактики : межвуз. сб. науч. тр. – Омск, 1990. – С. 3–11.

50. Гаращук В. М. Доктрина контролю та нагляду у сфері організаційно-управлінських відносин / В. М. Гаращук // Правова доктрина України : [у 5 т.]. – Х. : Право, 2013. – Т. 2: Публічно-правова доктрина України / [Ю. П. Битяк, Ю. Г. Барабаш, М. П. Кучерявенко та ін.] ; за заг. ред. Ю. П. Битяка. – С. 269–292.

51. Глушков В. О. Прокурорський нагляд у процесі здійснення оперативно-розшукової профілактики злочинів / В. О. Глушков, В. І. Василинчук, Л. П. Скалозуб, Л. В. Бортницька // Вісник Вищої ради юстиції. – 2010. – № 3. – С. 79–90.

52. Глушков В. О. Система прокурорського нагляду за оперативно-розшуковою діяльністю і досудовим розслідуванням у законодавстві України та зарубіжних країн: порівняльно-правовий аналіз / В. О. Глушков, О. А. Білічак // Вісник Нац. акад. прокуратури України. – 2012. – № 4. – С. 75–81.

53. 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. Говруха ; Академія адвокатури України. – К., 2008. – 21 с.

54. Голина В.В. Криминологическая профилактика, предотвращение и пресечение преступлений: учеб. пособие / В. В. Голина. – К. : УЖ ВО при Минвузе УССР, 1989. – 72 с.

55. Голіна В. В. Сучасна нормативно-правова база та практика державного програмування протидії злочинності в Україні / В. В. Голіна, М. Г. Колодяжний // Питання боротьби зі злочинністю: збірник наукових праць. – Х. : Право, 2011. – Вип. 21. – С. 52–53.

56. Грицаєнко Л. Р. Прокуратура в країнах Європи : [навч. посіб.] для студ. вищих навч. закл. / Л. Р. Грицаєнко. – К. : Біноватор, 2015. – 400 с.

57. Грошевий Ю. М. Докази і доказування у кримінальному процесі : [наук.-практ. посіб.]. – [2-е вид.]. / Ю. М. Грошевий, С. М. Стахівський. – К. : КНТ, вид. Фурса С. Я., 2007. – 272 с.

58. Грошевой Ю. М. Уголовно-процессуальные аспекты оперативно-розыскной деятельности / Ю. М. Грошевой, Э. А. Дидоренко, Б. Г. Розовский // Вісник Луганської акад. внутр. справ. – Луганськ, 2002. – № 3. – С. 81–91.

59. 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.

60. Давыденко Л. М. Организация работы районной (городской) прокуратуры / Л. М. Давыденко. – Х. : ИПК Генеральной прокуратуры Украины, 1994. – 88 с.

61. Давыденко Л. М. Противодействие преступности: теория, практика, проблемы : [моногр.] / Л. М. Давыденко, А. А. Бандурка ; Нац. ун-т внутр. дел. – Х., 2005. – 302 с.

62. Давиденко Л. М. Проблеми оцінки та виміряння ефективності діяльності прокуратури / Л. М. Давыденко // Питання конституційно-правового статусу прокуратури України та удосконалення її діяльності. – Х., 1999. – С. 67–81.

63. Даев В. Г. Основы теории прокурорского надзора / В. Г. Даев, М. Н. Маршунов. – Л. : Изд-во ЛГУ, 1990. – 136 с.

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

65. Деятельность органов расследования, прокурора и суда по предупреждению преступлений / [Т. М. Арзуманян, В. К. Звирбуль, М. И. Кащук, Г. М. Миньковский и др.] ; под общ. ред. Н. В. Жогина. – М. : Госюриздат, 1962. – 279 с.

66. Джужа О. М. Аналіз загальнодержавних комплексних заходів запобігання злочинам в Україні / О. М. Джужа, Ю. Ю. Орлов // Правове забезпечення діяльності міліції/поліції: історія, сучасні проблеми, міжнародний досвід : зб. наук. праць. – К. : Киів. нац ун-т внутр. справ, 2006. – 136 с. – С. 14–26.

67. Джужа О. М. Основні показники злочинності: міжнародний і вітчизняний досвід / О. М. Джужа, В. В. Василевич, О. Г. Кулик // Вісник Верховного Суду України. – № 1(137). – 2012. – С. 37–42.

68. Довідка про результати перевірки додержання вимог законів в установах виконання покарань управління Державного департаменту України з питань виконання покарань у Житомирській області, приймальнику-розподільнику, ІТТ УМВС України в Житомирській області та кімнатах для доставлених чергових частин міськрайонів. – К. : ГПУ, 2006. – 12 с.

69. Довідник про автореферати виконаних в Україні за 1991–2008 роки дисертацій на здобуття наукового ступеня доктора і кандидата юридичних наук / [укл. : В. К. Грищук, Б. О. Кирись, О. Ф. Пасєка]. – Л. : Львівський держ. ун-т внутр. справ, 2009. – 472 с.

70. Долгова А. И. Формы прокурорского надзора / А. И. Долгова // Вопросы прокурорского надзора : сб. науч. тр. – М. : Юрид. лит., 1972. – С. 130–132.

71. Долежан В. Роздуми над проектом нової редакції Закону України «Про прокуратуру» / В. Долежан // Вісник Нац. акад. прокуратури України. – 2008. – № 3. – С. 16–21.

72. Домбровський С. В. Загальний нагляд. Яким він є? / С. В. Домбровський // Вісник прокуратури. – 2008. – № 1. – С. 3–6.

73. Другий (Волинський) Статут Великого князівства Литовського 1566 року : Статут Вялікага княства Літоускага 1566 года. – Мінск, 2003. – 263 с.

74. Дудко Є. В. Про деякі змістовні елементи участі прокуратури України у кримінально-виконавчій діяльності / Є. В. Дудко // Митна справа. – 2014. – № 5 (95). – С. 150–154.

75. Дудко Є. В. Прокуратура України як учасник кримінально-виконавчих правовідносин : дис. … канд. юрид. наук : 12.00.08 / Є. В. Дудко ; Нац. акад. внутр. справ. – К., 2015. – 297 с.

76. Дудко Є. В. Участь прокуратури України у кримінально-виконавчій діяльності / Є. В. Дудко // Вісник прокуратури. – 2014. – № 8 (158). – С. 42–51.

77. Душейко Г. О. Деякі аспекти вдосконалення організації діяльності слідчих і органів дізнання у процесі розкриття злочинів / Г. О. Душейко // Вісник Запорізького юридичного інституту. – Запоріжжя, 1998. – № 2. – С. 138–144.

78. Жалинский А. Э. Специальное предупреждение преступлений в СССР: вопросы теории / А. Э. Жалинский. – Львов: Вища шк., 1976. – 193 с.

79. Жалинский А. Э. Эффективность профилактики преступлений и криминологическая информация / А. Э. Жалинский, М. В. Костицкий. – Львов: Вища школа, 1980. – 98 с.

80. Жан-Франсуа Гейро, Франсуа Тюаль. Геостратегия преступности / Жан-Франсуа Гейро, Франсуа Тюаль ; [пер. с франц.]. – К. : Изд. дом «Скиф», 2014. – 292 с.

81. 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.

82. Журавель М. Наглядові повноваження Гетьмана у сфері кримінального судочинства Гетьманщини в другій половині XVII – середині XVIII ст. : історичний досвід / М. Журавель // Вісник прокуратури. – 2010. – № 6 (108). – С. 121–125.

83. Загальна характеристика Державної кримінально-виконавчої служби України (станом на 1 трав. 2012 р.). – К. : ДПтС України, 2012. – 105 с.

84. Загальна характеристика Державної пенітенціарної служби України станом на 25 груд. 2014 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.kvs.gov.ua.

85. Закалюк А. П. Курс сучасної української кримінології: теорія і практика : [у 3 кн.] / А. П. Закалюк. – К. : Ін Юре, 2007. – Кн. 1: Теоретичні засади та історія української кримінології науки. – 424 с.

86. Закон України «Про оперативно-розшукову діяльність» : [наук.-практ. комент.] / за заг. ред. Ю. І. Руснака. – К. : Центр учбової літератури, 2013. – 148 с.

87. Закон України «Про прокуратуру» : [наук.-практ. комент.]. – [у 3 кн.; Кн. 1 / за заг. ред. О. М. Литвака. – К. : Алерта, 2013. – 336 с.

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

89. Запобігання правопорушенням у місцях позбавлення волі. – [2-е вид., доповн. і випр.] / [В. Л. Ортинчький, О. Г. Колб, В. П. Захаров та ін.];

за заг. ред. В. Л. Ортинського та О. Г. Колба. – Луцьк : ПП Іванюк В.П., 2010. – 244 с.

90. Засоби виправлення і ресоціалізації засуджених до позбавлення волі : [моногр.] / за заг. ред. проф. А. Х. Степанюка. – Х. : Кроссроуд, 2011. – 323 с.

91. Звирбуль В. К. Деятельность прокуратуры по предупреждению преступности. Научные основы / В. К. Звирбуль. – М. : Юрид. лит., 1971. – 168 с.

92. Звирбуль В. К. Деятельность следователя по предупреждению преступлений : автореф. дис. на соискание ученной степени канд. юрид. наук: спец. 12.00.09 «Уголовный процесс и криминалистика; судебная экспертиза» / В. К. Звирбуль. – М., 1963. – 26 с.

93. Звирбуль В. К. Теоретические основы предупреждения преступности / отв. ред. В. К. Звирбуль, В. В. Клочков, Г. М. Миньковский. – М. : Юридическая литература, 1977. – 432 с.

94. Зелинский А.Ф. Криминология : [учеб. пособ.] / Зелинский А.Ф. – Х. : Рубикон, 2000. – 240 с.

95. Зубков П. П. Загальний нагляд як основа вищого державного нагляду за додержанням законів в Україні / П. П. Зубков // Питання конституційно-правового статусу прокуратури України та удосконалення її діяльності / [відп. ред. П. М. Каркач]. – Х. : Вид-во Ун-ту внутр. справ, 1999. – С. 46–49.

96. Зубчук В. А. Теоретичні основи організації аналітичної роботи в органах внутрішніх справ / В. А. Зубчук // Вісник університету внутрішніх справ. – 2011. – Вип. 10. – С. 103–107.

97. Игошев К. Ю. Социальные аспекты предупреждения правонарушений (проблемы социального контроля) / К. Ю. Игошев, И. В. Шмаров. – М. : Юрид. лит., 1980. – 176 с.

98. Инструкция прокурора Казанской судебной палаты С. Гончарова «О порядке действий лиц прокурорского надзора Округа Казанской судебной

палаты, а также чинов Полиции по участию последних в производстве предварительного следствия». – Казань : Тип. штаба Казанского военного округа, 1880. – 44 с.

99. Италия: Конституция и законодательные акты [пер. с итал.] / [сост. Н. Ю. Попов ; под ред. В. А. Туманова. – М. : Прогресс, 1988.

100. Інформація про автореферати виконаних в Україні за 1991–2014 роки дисертацій на здобуття наукового ступеня доктора і кандидата юридичних наук [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis64r_81/cgiirbis_64.exe.

101. Казарина А. Х. Предмет и пределы прокурорского надзора за исполнением законов / А. Х. Казарина. – М. : Ин-т повышения квалификации руков. кадров Генпрокуратуры РФ, 2005. – 280 с.

102. Кальман О. Г. Прокуратура України як суб’єкт протидії злочинності / О. Г. Кальман // Протидія злочинності: теорія та практика: матеріали V Міжвуз. наук.-практ. конф. студентів, курсантів, аспірантів та молодих учених (Київ, 18 жовтня 2013 р.). – К. : Нац. акад. прокуратури України, 2013. – 564 с. – С. 15–21.

103. Каркач П. М. Організація роботи прокуратури міста, району : [метод. посіб.] / П. М. Каркач. – Х. : Право, 2006. – 352 с.

104. Карпенко Д. О. Основи трудового права : [навч. посіб.] / Д. О. Карпенко. – К. : А.С.К., 2003. – 656 с.

105. Карташкин В. А. Права человека в международном и внутригосударственном праве / В. А. Картошкин. – М. : Изд-во ИГиП РАН, 1995. – 134 с.

106. Ким Ю. В. Прокурорский надзор в структуре российской правовой государственности: генезис института, функции, тенденции развития (государственно-правовое исследование) : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Ю. В. Ким ; Кемеровский гос. ун-т. – Кемерово, 1992.

107. Кириллов М.А. Прогнозирование преступности : [лекция] / под ред. Г. А. Аванесова – М. : ЮИ МВД России, 2000. – 25 с.

108. Кириченко О. В. Значення оперативно-розшукового запобігання злочинам органами внутрішніх справ України / О. В. Кириченко // Науковий вісник Львівського держ. ун-ту внутр. справ. – 2009. – Спецвип. № 2. – С. 166–175.

109. Кириченко О. В. Сучасні проблеми законодавчого регулювання оперативно-розшукового запобігання злочинам / О. В. Кириченко // Сучасні проблеми теорії та практики оперативно-розшукової діяльності органів внутрішніх справ : матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (Запоріжжя, 3 черв. 2011 р.). – Запоріжжя : Запорізьк. юрид. ін-т ДДУВС, 2011. – С. 69–71.

110. Клочков В. В. Повноваження прокурора з нагляду за виконанням законів у сфері охорони прав і свобод людини / В. В. Клочков // Вісник прокуратури. – 2009. – № 6. – С. 44–48.

111. Ковальський В. Я. Які тепер права в наших «оперів»? / В. Я. Ковальський // Іменем закону. – 2014. – № 12. – С. 12–13.

112. Когамов М. Ч. Комментарий к Уголовно-процессуальному кодексу Республики Казахстан. Общая и Особенная части / М. Ч. Когамов. – Алматы, 2008. – 488 с.

113. Козаченко И. П. Оперативно-розыскная профилактика преступлений. Становление и развитие / И. П. Козаченко // Проблемы совершенствования оперативно-розыскной деятельности органов внутренних дел. – 1984. – С. 35–39.

114. Козаченко І. П. Оперативно-розшукова профілактика / І. П. Козаченко. – К., 1991. – 136 с.

115. Козачук О. Зміст та організація координаційної діяльності органів прокуратури з нагляду за додержанням законів у воєнній сфері // Вісник прокуратури. – 2014. – № 3 (153). – С. 84–89.

116. Козьяков І. М. Прокурорський нагляд у сфері оперативно-розшукової діяльності / І. М. Козьяков // Вісник прокуратури. – 2003. – № 1. – С. 63–69.

117. 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.

118. Колб О. Г. Прокурорський нагляд за додержанням кримінально-виконавчого законодавства : [моногр.] / О. Г. Колб, М. І. Копетюк. – Луцьк : Волин. нац. ун-т Лесі Українки, 2009. – 232 с.

119. Конституція України від 28 черв. 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141. (зі змін. та доповн.; ред. від 1 черв. 2016 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр.

120. Концепція державної політики у сфері боротьби з організованою злочинністю : Указ Президента України від 21 жовт. 2011 р. № 1000 / 2011 // Офіц. вісн. України. – 2011. – № 83. – Ст. 3019

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

122. Корнякова Т. В. Кримінологічна функція органів прокуратури щодо запобігання злочинам проти довкілля / Т. В. Корнякова // Право України. – 2011. – № 1. – С. 231–233.

123. Корнякова Т. В. Прокуратура і органи позавідомчого контролю: нагляд і взаємодія: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.10 / Т. В. Корнякова. – О. : Одеська нац. юрид. акад., 2004. – 216 с.

124. Корнякова Т. В. Прокуратура і органи позавідомчого контролю: нагляд і взаємодія : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.10 «Судоустрій; прокуратура та адвокатура» / Т. В. Корнякова. – О., 2004. – 20 с.

125. Корнякова Т. В. Щодо основних напрямів реалізації кримінологічної запобіжної функції органів прокуратури у природоохоронній діяльності / Т. В. Корнякова // Питання боротьби зі злочинністю: зб. наук. праць. – Х. : Право, 2011. – Вип. 21. – С. 69–78.

126. Костюков А. Н. Должностное лицо: административно-правовой статус / А. Н. Костюков // Правоведение. – 1987. – № 2. – С. 20–26.

127. Косюта М. В. Проблеми та шляхи розвитку прокуратури України в умовах побудови демократичної правової держави : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра юрид. наук : спец. 12.00.10 «Судоустрій; прокуратура та адвокатура» / М. В. Косюта ; Нац. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого. – Х., 2002. – 33 с.

128. Косюта М. В. Прокурорська система України в умовах демократичного суспільства : [моногр.] / Косюта М. В. – О. : Юрид. літ., 2002. – 230 с.

129. Краєвський Ф. Т. Окремі питання здійснення оперативно-розшукової діяльності оперативними підрозділами правоохоронних органів / Ф. Т. Краєвський // Вісник прокуратури. – 2013. – № 10. – С. 122–124.

130. Крестовська Н. М. Теорія держави і права. Підручник. Практикум. Тести: підручник / Н. М. Крестовська, Л. Г. Матвєєва. – К. : Юрінком Інтер, 2015. – 584 с.

131. Кривобок В. В. Діяльність прокурора по забезпеченню відшкодування матеріальної шкоди, заподіяної злочином : 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.

132. Криминология / под ред. Дж. Ф. Шели / Пер. с англ. – СПб. : Питер, 2003. – 846 с.

133. Криминология : [учебник] / под общ. ред. проф. А. И. Долговой. – [4-е изд., перераб. и доп.]. – М. : Норма : НИЦ Инфра-М, 2014. – 1008 с.

134. Криминология : [учебник] / под общ. ред. проф. Г. М. Миньковского, Н. Ф. Кузнецовой. – М. : БЕК, 1998. – 566 с.

135. Криминология и профилактика преступлений : [учебник] / под ред. А. И. Алексеева. – М. : МВШМ МВД СССР, 1989. – 431 с.

136. Криминология : [учебник] / под. ред. проф. Малкова В.Д. – М. : ЗАО Юстицформ, 2004. – 528 с.

137. Криминология : [учебник] / под общ. ред. проф. А. И. Долговой. – М. : Изд. группа ИНФРА М – НОРМА, 1997. – 784 с.

138. Криминология : [учебник]. – Алматы: «Международный центр научных иследований и праовой экспертизы РК», 2008. – 614 с.

139. Кримінальний кодекс України : [наук.-практ. комент.] : [у 2 т.] / за заг. ред. В. Я. Тація, В. І. Борисова, В. І. Тютюгіна. – [5-е вид., допов.]. – Х. : Право, 2013. – Т. 2: Особлива частина / Ю. В. Баулін, В. І. Борисов, В. І. Тютюгін та ін. – 2013. – 1040 с.

140. Кримінальний кодекс України : [наук.-практ. комент.] : [у 2 т.] / за заг. ред. В. Я. Тація, В. І. Борисова, В. І. Тютюгіна. – [5-е вид., допов.]. – Х. : Право, 2013. – Т. 1: Загальна частина / Ю. В. Баулін, В. І. Борисов, В.І. Тютюгін та ін. – 2013. – 376 с.

141. Кримінальний кодекс України від 5 квіт. 2001 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 25–26. – Ст. 131. (зі змін. та доповн.; ред. від 1 трав. 2016 р.). [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2341-14.

142. Кримінальний процес : [підруч.] / за ред. Ю. М. Грошевого та О. В. Капліної. – Х. : Право, 2010. – 428 с.

143. Кримінальний процесуальний кодекс України від 13 квіт. 2012 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2013. – № 9–10, № 11–12, № 13. – Ст. 88 (зі змін. та доповн.; ред. від 11 черв. 2016 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/4651-17.

144. Кримінальний процесуальний кодекс України : [наук.-практ. комент.] : [у 2 т. ; Т. 1] / [О. М. Бандурка, Є. М. Блажівський, Є. П. Бурдоль та ін.] ; за заг. ред. В. Я. Тація. – Х. : Право, 2012. – 767 с.

145. Кримінальний процесуальний кодекс України : [наук.-практ. комент.] : [у 2 т. ; Т. 2] / [Є. М. Блажівський, Ю. М. Грошевий, Ю. М. Дьомін та ін.] ; за заг. ред. В. Я. Тація. – Х. : Право, 2012. – 661 с.

146. Кримінальний процесуальний кодекс України : [наук.-практ. коментар] / за заг. ред. В. Г. Гончаренка, В. Т. Нора, М. Є. Шумила. – К. : Юстініан, 2012. – 1224 с.

147. Кримінально-виконавчий кодекс України від 11 лип. 2003 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 3–4. – Ст. 21 (зі змін. та доповн.; ред. від 28 груд. 2015 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1129-15.

148. Кримінально-процесуальний кодекс України : затв. Законом УРСР від 28 груд. 1960 р. // Відомості Верховної Ради Української РСР. – 1961. – № 2. – Ст. 15. (зі змін. та доповн.; ред. від 1 листоп. 2011 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1001-05.

149. Кримінологічна віктимологія : [навч. посіб.] / [Моісеєв Є.М., Джужа О.М., Василевич В.В. та ін.] ; за заг. ред. проф. О.М. Джужі. – К. : Атіка, 2006. – 352 с.

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

151. Кримінологія : [навч. посіб.] / [О. М. Джужа, В. В. Василевич, О. Г. Колб та ін.] ; за заг. ред. проф. О. М. Джужі. – К. : Атіка, 2009. – 312 с.

152. Кримінологія : [підруч.] / [В. В. Голіна, Б. М. Головкін, М. Ю. Валуська та ін.] ; за ред. В. В. Голіни, Б. М. Головкіна. – Х. : Право, 2014. – 440 с.

153. Кримінологія : [підруч. для студентів вищих навчальних закладів] / [О. М. Джужа, Я. Ю. Кондратьєв, О. Г. Кулик, П. П. Михайленко та ін.]; за заг. ред. О.М. Джужі. – К. : Юрінком Інтер, 2002. – 416 с.

154. Кудрявцева В. Н. Криминология : [учебник] / В. Н. Кудрявцева, В. Е. Эминова. – [3-е изд. испр. и доп.]. – М. : Юристъ, 2007. – 734 с.

155. 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.

156. 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.

157. Курочка М. Й. Прокурорський нагляд в Україні : [підруч.] / [М. Й. Курочка, П. М. Каркач та ін.] ; за ред. проф. Е. О. Дідоренка; МВС України, Луганська акад. внутр. справ ім. 10-річчя незалежності України. – Луганськ : РВВ ЛАВС, 2004. – 424 с.

158. Куценко О. Основні напрями посилення ефективності прокурорського нагляду за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність / О. Куценко // Вісник прокуратури. – 2010. – № 4. – С. 49–57.

159. Лапин А.А. стратегия обеспечения криминологической безопасности личности, общества, государства и ее реализации органами внутренних дел : [моногр.] / А. А. Лапин; под ред. С. Я. Лебедева. – М. : ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2012.– 295 с.

160. Лемак Р. В. Прокурорський нагляд за додержанням законів в установах виконання покарань : [моногр.] / Р. В. Лемак. – Х. : Право, 2013. – 224 с.

161. Ленко М. О. Стан розслідування злочинів слідчими органів Служби безпеки в умовах нового кримінального процесуального законодавства України / М. О. Ленко // Досудове розслідування: актуальні проблеми та шляхи їх вирішення : матер. наук.-практ. семінару (Харків, 25 жовт. 2013 р.). – Вип. № 5 – Х. : ТОВ «Оберіг», 2013. – С. 12–19.

162. Лисенков С. Л. Місце прокуратури в системі поділу державної влади і його вплив на забезпечення прав людини і громадянина в Україні / І. І. Боршуляк, С. Л. Лисенков // Актуальні проблеми захисту прав і свобод людини і громадянина в Україні : матер. Всеукр. наук.-практ. конф. – К. : Інститут адвокатури при КНУ ім. Тараса Шевченка, 2000. – С. 37–42.

163. Литвак О. М. Держава і злочинність / О. М. Литвак ; наук. ред. М. Й. Коржанський. – К. : Атіка, 2004. – 303 с.

164. Литвак О. М. Загальнотеоретичні підвалини спеціально-кримінологічного запобігання злочинності / О. М. Литвак // Право України. – 2001. – № 5. – С. 97–103.

165. Литвак О. М. Державний контроль за злочинністю (кримінологічний аспект) : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра юрид. наук : спец. 12.00.08 «Кримінальне право та кримінологія; кримінально-виконавче право» / О. М. Литвак ; Нац. юрид. акад. ім. Ярослава Мудрого. – Х., 2002. – 39 с.

166. Литвинов А. Н. Профилактика преступлений. От теории к практике : [науч.-практ. пособие] / А. Н. Литвинов, Т. С. Гавриш. – М. : ЭКМОС, 2003. – 160 с.

167. Литвинов О. М. Адміністративно-територіальна координація діяльності суб'єктів профілактики злочинів в Україні на місцевому рівні : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Олексій Миколайович Литвинов ; Нац. ун-т внутр. справ. – Х., 2002. – 275 с.

168. Литвинов О. М. Кримінологічні прогнозування і планування в координації діяльності суб'єктів профілактики злочинів / О. М. Литвинов // Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ. – 2001. – № Спец. вип. – С. 69–74. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/UJRN/VKhnuvs_2001_Spets.

169. Литвинов О. М. Поняття і класифікація причин та умов, що сприяють вчиненню злочину / О. М. Литвинов // Форум права. – 2008. – № 2. – С. 323–327. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2008-2/08lomsnz.pdf.

170. Литвинов О. М. Соціально-правовий механізм протидії злочинності в Україні : [моногр.] / О. М. Литвинов. – Х. : Вид-во Харк. Нац. ун-ту внутр. справ, 2008. – 446 с.

171. Литвинов О. М. Соціально-правовий механізм протидії злочинності в Україні (теоретичні та практичні засади) [Текст] : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : спец. 12.00.08 «Кримінальне право та кримінологія; кримінально-виконавче право» / Олексій Миколайович Литвинов ; Дніпропетр. держ. ун-т внутр. справ. – Д., 2010. – 41 с.

172. Литвинов О. М. Сучасні проблеми управління профілактикою злочинів : [моногр.] / О. М. Литвинов. – Херсон : Олді-плюс, 2003. – 312 с.

173. Лихова С. Я. Кримінальна відповідальність за порушення безпеки людини за законодавством держав-учасниць Європейського Союзу :

[моногр.] / С. Я. Лихова. – К. : Ред. журн. «Право України»; Х. : Право, 2013. – 96 с.

174. Літвінова О. В. Профілактика слідчим правопорушень при розслідуванні кримінальних справ / О. В. Літвінова // Право і безпека. – 2011. – № 5 (42). – С. 120–125.

175. Лобойко Л. Основні підстави і цілі реформування кримінально-процесуального законодавства України / Л. Лобойко // Право України. – 2009. – № 2. – С. 36-41.

176. Лопушанский Ф. А. Следственная профилактика преступлений. Опыт, проблемы, решения / Ф. А. Лопушанский. – К. : Наук. думка, 1980. – С. 103–104.

177. Малкова В. Д. Организация деятельности органов внутренних дел по предупреждению преступлений: учеб. для слушателей Академии управления МВД России / В. Д. Малкова, А. Ф. Токарева. – М., 2000. – 322 с.

178. 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.

179. Маляренко В. Т. Перебудова кримінального процесу України в контексті європейських стандартів : [моногр.] / В. Т. Маляренко. – К. : Юрінком Інтер, 2005. – 512 с.

180. Маляренко В. Т. Реформування кримінального процесу України в контексті європейських стандартів: теорія, історія і практика : [моногр.] / В. Т. Маляренко. – К. : Концерн «Видавничий дім «Ін Юре», 2004. – 544 с.

181. Маляренко В. Т. Прокурор у кримінальному судочинстві: деякі проблеми та шляхи їх вирішення / Маляренко В. Т., І. В. Вернидубов. – К. : Юрінком Інтер, 2001. – 240 с.

182. Мардох Д. Боротьба з жорстоким поводженням і безкарністю та ефективне розслідування жорстокого поводження : доповідь по Україні / Д. Мардох. – К. : К.І.С, 2010. – 108 с.

183. Марочкін І. Є. Прокуратура України: проблеми становлення й розвитку / І. Є. Марочкін // Проблеми законності. – 2009. – Вип. 100. – С. 376-385.

184. Марчук Н. Основні напрями участі прокурора в кримінальному провадженні на досудових стадіях / Н. Марчук // Вісник Національної академії прокуратури України. – 2011. – № 2. – С. 57–62.

185. Махинин В. І. Основы управления в органах безопасности : [учебник] / В. І. Махинин ; отв. ред. проф. Б. С. Тетерин. – М. : Изд-во Шумилова И. П., 2001. – 183 с.

186. Махніцький О. Першочергові завдання народної прокуратури – зміна принципів роботи, проведення люстрації / О. Махніцький // Вісник прокуратури. – 2014. – № 3 (153). – С. 7–8.

187. Мелкумов В. Г. К вопросу об определении эффективности прокурорского надзора / В. Г. Мелкумов // Науч. информ. По вопросам борьбы с преступностью. – М., 1986. – С. 24-32.

188. Митрофанов І. І. Прокуратура як суб’єкт запобігання злочинам : [моногр.] / І. І. Митрофанов, С. В. Степаненко. – Кременчук : ПП Щербатих О. В., 2011. – 256 с.

189. Михайленко А. Р. Возбуждение уголовного дела в советском уголовном процессе / А. Р. Михайленко. – Саратов : Изд. Саратовского ун-та, 1975. – 150 с.

190. Михайленко О. Прокуратура Франції: становлення та повноваження // Право України. – 2000. – № 2. – С. 100–102.

191. Михайленко О.. Прокуратура Федеративної Республіки Німеччини: становлення та повноваження // Право України. – 2000. – № 5. – С. 104–105.

192. Михайленко О. Р. Прокуратура України : [підруч.] / О. Р. Михайленко. – К. : Юрінком Інтер, 2005. – 296 с.

193. Михайленко А. Р. Расследование преступлений: законность и обеспечение прав граждан / А. Р. Михайленко. – К. : Юринком-Интер, 1999. – 488 с.

194. Михайличенко Д. А. Оперативно-розшукова профілактика злочинів на різних стадіях розвитку злочинної діяльності / Д. А. Михайличенко // Вісник Луганськ. академії внутр. справ МВС ім. 10-річчя незалежності України. – 2004. – Спецвип. № 3.– Ч. 2. – С. 116–122.

195. Михеенко М. М. Доказывание в советском уголовном судопроизводстве / М. М. Михеенко. – К. : Вища школа, 1984. – 235 с.

196. Мицкевич А. В. Субъекты советского права / А. В. Мицкевич. – М. : Гос. изд-во юрид. литературы, 1962. – 212 с.

197. 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.

198. Мичко М. І. Проблеми функцій і організаційного устрою прокуратури України : дис. … д-ра юрид. наук : 12.00.10 / М. І. Мичко ; Нац. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого. – Х., 2002. – 376 с.

199. Мірошниченко С. С. Запобігання злочинності – одна із функцій органів прокуратури / С. С. Мірошниченко // Проблеми законності. – 2005. – Вип. 75. – С. 158–161.

200. Мірошниченко С. С. Діяльність прокуратури з попередження організованої злочинності : [моногр.] / С. С. Мірошниченко. – К. : Ін Юре, 2008. – 212 с.

201. Мірошніченко С. С. Головні напрямки діяльності органів прокуратури України з попередження організованої злочинності : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : 12.00.08 «Кримінальне

право та кримінологія; кримінально-виконавче право» / С. С. Мірошниченко ; Нац. юрид. акад. ім. Ярослава Мудрого. – Х., 2007 – 21 с.

202. Мірчук П. Нарис історії ОУН : Т. 1 : 1920–1939 рр. / П. Мірчук. – Мюнхен – Лондон – Нью-Йорк : Українське видавництво, 1968. – 354 с.

203. Мотринець Є. І. Проблемні питання застосування КПК України / Є. І. Мотринець // Вісник прокуратури. – 2013. – № 3. – С. 67–74.

204. Мудров А. Форми координації діяльності правоохоронних органів у сфері протидії злочинності та корупції / А. Мудров, І. Європіна // Вісник Нац. акад. прокуратури України. – 2013. – № 3 (31). – С. 73–78.

205. Муравьев Н. В. Прокурорский надзор в его устройстве и деятельности : [пособие для прокурорской службы] ; [Т. 1] / Муравьев Н. В. – М. : Унив. тип., 1889.

206. Мухамеджанов Э. Б. Парламент Республики Казахстан и законодательные органы зарубежных стран / Э. Б. Мухамеджанов. – Алматы: Баспа, 1997. – 168 с.

207. Мухамеджанов Э. Б. Прокуратура в зарубежных странах : [учеб.] / Э. Б. Мухамеджанов. – [2-е изд.]. – Алматы : «Нур-пресс», 2015. – 284 с.

208. Мычко Н. И. Прокуратура Украины: роль и место в системы государственной власти / Н. И. Мычко. – Донецк: Дон. госуд. ун-т, 1999. – 255 с.

209. Навроцький В. О. Теоретичні проблеми кримінально-правової кваліфікації : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра юрид. наук : 12.00.08 «Кримінальне право та кримінологія; кримінально-виконавче право» / В. О. Навроцький ; Нац. юрид. акад. України ім. Ярослава мудрого. – Х., 2000. – 35 с.

210. Настюк М. И. Становление и развитие органов юстиции и прокуратуры в западных областях УССР (1939-1941 гг.) : автореф. дис. на соискание ученной степени канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 «Теория и

история права и государства; история учений о праве и государстве» / М. И. Настюк. – К., 1972. – 18 с.

211. Науково-практичний коментар Кримінально-виконавчого кодексу України / [А. П. Гель, О. Г. Колб, В. О. Корчинський та ін.] ; за заг. ред. А. Х. Степанюка. – К. : Юрінком Інтер, 2008. – 496 с.

212. Науково-практичний коментар Кримінального кодексу України / за заг. ред. О. М. Джужі, А. В. Савченка, В. В. Чернєя. – К. : Юрінком Інтер, 2015. – 1063 с.

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

214. Науково-практичний коментар Кримінального кодексу України / А. М. Бойко [та ін.] ; ред. М. І. Мельник, М. І. Хавронюк. – К. : Юрид. думка, 2009. – 1236 с.

215. Наулік Н. С. Правовий статус прокуратури в конституціях зарубіжних країн / Н.С. Наулік // Порівняльно-аналітичне право. – 2013. – № 302. – С. 339–342.

216. Неділько В. Г. Механізм контролю за виконанням судових рішень на українських землях у X-XVT ст. / В. Г. Неділько // Вісник Національної академії прокуратури України. – 2014. – № 3 (36). – С. 95–100.

217. Неділько В. Г. Організація роботи прокурорського нагляду за виконанням судових рішень у кримінальних справах та інших примусових заходів / В. Г. Неділько // 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 : матер. навч.-метод. семінару (Київ, 4–7 квіт. 2006 р.). – К. : Академія прокуратури, 2006. – С. 4–6.

218. Нежурбіда С. Етіологія злочину: теорії, аналіз, результат : [моногр.] / Сергій Нежурбіда. – Чернівці: Друк Арт, 2013. – 432 с.

219. О прокуратуре Республики Беларусь : Закон Республики Беларусь от 8 мая 2007 г. № 220-З.

220. Оболенцев Ф. Актуальні проблеми латентної злочинності : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.08 »Кримінальне право та кримінологія; кримінально-виконавче право» / Ф. Оболонцев. – Х. : Нац. юрид. акад. України ім. Я. Мудрого, 2001. – 19 с.

221. Овчинский С. С. Оперативно-розыскная профилактика : [лекция] / С. С. Овчинский ; МВД СССР. – Караганда : Карагандинская высш. шк. МВД СССР, 1982. – 24 с.

222. Озерський І. В. Окремі аспекти діяльності прокурора у пенітенціарній системі (організаційно-правовий та психологічний аналіз) / І. В. Озерський // Часопис Київ. ун-ту права. – 2009. – № 1. – С. 254–258.

223. Омельченко А. Ефективність застосування запобіжних заходів у кримінальному судочинстві України / А. Омельченко // Вісник прокуратури. – 2014. – № 4 (154). – С. 44–49.

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

225. Омельченко О. О. Процесуальна діяльність слідчого по попередженню злочинів : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.09 «Кримінальний процес та криміналістика; судова експертиза; оперативно-розшукова діяльність» / О. О. Омельченко. – К., 2004. – 15 с.

226. Оперативно-розшукова діяльність : [навч. посіб.] / [Є. М. Моісеєв, О. М. Джужа, Д. Й. Никифорчук та ін.] ; за ред. проф. О. М. Джужі. – К. : Правова єдність, 2009. – 310 с.

227. Оперативно-розыскная деятельность : [учебник] / под ред. К. К. Горяинова, В. С. Овчинского, А. Ю. Шумилова. – М., «Юрлитиздат» 2001. – 312 с.

228. Организация работы городской (районной) прокуратуры : [метод. пособие]. – М. : НИИ при Генпрокуратуре РФ, 2014. – 311 с.

229. Організація роботи в органах прокуратури: Навчально-методичний посібник (за ред. І. Є. Марочкіна, О. М. Толочка). – Х. : Нац. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого, 2002. – 196 с.

230. Осташевський А. М. Оперативно-розшукова діяльність: таємний бік медалі / А. М. Осташевський // Вісник прокуратури. – 2013. – № 1. – С. 31–36.

231. Педик Я. Основні аспекти розвитку прокуратури як правоохоронної системи / Я. Педик // Підприємництво, господарство і право. – 2004. – № 2. – С. 120–124.

232. Петришин О. В. Верховенство права в системі дії права / О. В. Петришин // Проблеми законності : Респ. міжвідом. наук. зб. / відп. ред. В. Я. Тацій. – Х. : Нац. юрид. акад. України, 2009. – Вип. 100. – С. 18–30.

233. Півненко В.П. Прокурорський нагляд в Україні : [навч. посіб.] / В. П. Півненко. – Х. : «Харків юридичний», 2008. – 304 с.

234. Півненко В.П. Прокурорський нагляд в Україні : [курс лекцій] / В. П. Півненко. – Х. : «Харків юридичний», 2005. – 240 с.

235. Погорецький М. А. Прокурорський нагляд за законністю використання матеріалів оперативно-розшукової діяльності на досудових стадіях кримінального процесу / М. А. Погорецький, І. В. Сухачова // Вісник національної академії прокуратури України. – 2013. – № 4. – С. 64–70.

236. Подання про усунення порушень вимог КПК України, причин та умов, що їм сприяли, та про притягнення осіб до передбаченої законом відповідальності (вих. від 03.09.2015 № 106-3591)

237. Подання про усунення порушень вимого КПК України в діяльності Печерського РУ ГУНП України в м. Києві (вих. від 20.01.2016 № 81/84)

238. Положення про порядок ведення Єдиного реєстру досудових розслідувань : наказ Генерального прокурора України від 17 серп. 2012 р. № 69.

239. Полянский Ю. Е. Проект Конституции Украины о прокурорском надзоре / Ю. Е. Полянский // Юридический вестник. – 1996. – № 1. – С. 91–92.

240. Попович Є. М. Шляхи розвитку прокуратури України : [моногр.]. – Х. : Торнадо, 2009. – 352 с.

241. Попович О. Становлення інституту процесуального керівництва прокурора у кримінальному провадженні у XIX ст. / О. Попович // Вісник прокуратури. – 2012. – № 6 (132). – С. 119–125.

242. Потебенько М. О. Парламентаризм і прокуратура: деякі спекти проблеми / М. О. Потебенько // Парламентаризм в Україні: теорія і практика : матер. Міжнар. наук.-практ. конф. – К. : Інститут законодавства Верховної Ради України, 2001. – С. 80–82.

243. Правова доктрина України : [у 5 т.] – Х. : Право, 2013. – Т. 1. : Загальнотеоретична та історична юриспруденція / [В. Я. Тацій, О. Д. Святоцький, С. І. Максимов та ін.] ; за заг. ред. О. В. Петришина. – 976 с.

244. Правова доктрина України : [у 5 т.] – Х. : Право, 2013. – Т. 5. : Кримінально-правові науки в Україні: стан, проблеми та шляхи розвитку / [В. Я. Тацій, В. І. Борисов, В. С. Батиргареєва та ін.]; за заг. ред. В. Я. Тація, В. І. Борисова. – 1240 с.

245. Правова статистика : [підруч.] / [О. М. Джужа, В. В. Василевич та ін.] ; за заг. ред. проф. О. М. Джужи. – К. : Атіка, 2014. – 448 с.

246. Про адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі: Закон України від 01 груд. 1994 р. № 264/94-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 52. – Ст. 455.

247. Про відновлення дії окремих положень Конституції України : Закон України від 21 лют. 2014 р. № 742-VII // Офіц. вісн. України. – 2014. – № 19. – Ст. 583.

248. Про внесення змін до закону України «Про прокуратуру» щодо удосконалення та особливостей застосування окремих положень : Закон України від 2 лип. 2015 р. № 578-VIII // Офіц. вісн. України. – 2015. – № 57. – Ст. 1866.

249. Про внесення змін і доповнень до деяких законодавчих актів України у зв’язку з прийняттям Кримінального процесуального кодексу України: Закон України від 13 квіт. 2012 р. № 4652-VI // Офіц. вісн. України. – 2012. – № 37. – Ст. 1371.

250. Про внесення зміни до Кримінального кодексу України щодо удосконалення порядку зарахування судом строку попереднього ув’язнення у строк покарання : Закон України від 26 листоп. 2015 р. № 838-VIII // Відомості Верховної Ради України. – 2016. – № 2. – Ст. 18.

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

252. Про загальнодержавну програму забезпечення профілактики ВІЛ-інфекції, лікування, догляду та підтримки ВІЛ-інфікованих і хворих на СНІД на 2009–2013 роки : Закон України від 19 лют. 2009 р. № 1026–VI // Урядовий кур’єр. – 2009. – № 58.

253. Про загальну середню освіту : Закон України від 13 трав. 1999 р. № 651-XIV // Відомості Верховної Ради України : офіц. вид. – 1999. – № 28. – Ст. 230.

254. Про застосування Конституції України при здійсненні правосуддя : Постанова Пленуму Верховного Суду України від 1 листоп. 1991 р. № 10 // Постанови Пленуму Верховного Суду України в кримінальних справах / [упоряд. В. В. Рожнова, А. С. Сизоненко, Л. Д. Удалова]. – К. : ПАЛИВОДА А. В., 2011. – С. 136–141.

255. Про застосування Конституції України при здійсненні правосуддя : Постанова Пленуму Верховного Суду України від 1 листоп. 1996 р. № 9 // Постанови Пленуму Верховного Суду України в кримінальних справах. – [3-є вид., змін. і доп]. – К. : Видавничий дім «Скіф», 2008. – С. 201–207.

256. Про затвердження Кримінально-процесуального кодексу Української РСР: Закон Української РСР від 28 груд. 1960 р. // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1961. – № 2. – Ст. 15.

257. Про затвердження Положення про Державну пенітенціарну службу України : Указ Президента України від 6 квіт. 2011 р. № 394-2011 // Офіц. вісн. України. – 2011. – № 28. – Ст. 1161.

258. Про координацію діяльності правоохоронних органів у сфері протидії злочинності та корупції. Наказ Генерального прокурора України № 1/1 гн від 16 січ. 2013 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://search.ligazakon.ua/l_doc2nsf/fink1/GP11028.html.

259. Про оперативно-розшукову діяльність : Закон України від 18 лют. 1992 р. № 2135–XII // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 22. – Ст. 303. (зі змін. та доповн. ; ред. від 1 бер. 2016 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2135-12.

260. Про організацію прокурорського нагляду за додержанням і застосуванням законів: наказ Генеральної прокуратури України від 07 листоп. 2012 р. № 3-гн. (Із змінами, внесеними наказами Генерального прокурора України від 24 груд. 2012 р. № 3гн-1, від 18 вер. 2013 р. № 3гн-2-8гн-1) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.gp.gov.ua/ua/gl.html?_m=publications&_t=rec&id=.

261. Про організацію прокурорського нагляду за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність від 03 груд. 2012 р. № 4/1 гн [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.gp.gov.ua/ua/gl.html?_m=publications&_t=rec&id=.

262. Про організацію прокурорського нагляду 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 : наказ Генеральної прокуратури від 02. квіт. 2013 р. № 7 гн [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.gp.gov.ua/ua/gl.html?_m=publications&_t=rec&id=.

263. Про організацію роботи і управління в органах прокуратури України: наказ Генеральної прокуратури України від 26 груд. 2011 р. № 1 гн // Закон України «Про прокуратуру». [наук.-практ. комен. : [у 3 кн.] / за заг. ред. О. М. Литвака. – Кн. 3: Галузеві накази Генерального прокурора України та інші відомчі нормативні акти прокуратури. – К. : Алерта, 2013. – С. 4–11.

264. Про освіту : Закон України від 23 трав. 1991 р. № 1060-XII // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991.– № 34. – Ст. 451.

265. Про пробацію : Закон України від 05 лют. 2015 р. № 160-VIII // Відомості Верховної Ради України. – 2015. – № 13. – Ст. 93.

266. Про прокуратуру : Закон Азербайджанської республіки від 7 груд. 1999 р.

267. Про прокуратуру : Закон України від 14 жовт. 2014 р. № 1697-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2015. – № 2–3. – Ст. 12 (із змін. та доповн. ; ред. від 12 трав. 2016 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1697-18.

268. Про прокуратуру : Проект Закону про внесення змін до Закону України «Про прокуратуру» щодо забезпечення прозорості в організації діяльності Спеціалізованої антикорупційної прокуратури з метою виконання

рекомендацій Міжнародного валютного фонду 1020-VIII від 18 лют. 2016 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=58148.

269. Про прокуратуру: проект закону від 19 вер. 2008 р., реєстр. № 2491 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2491.

270. Про прокуратуру: проект Закону України від 25 груд. 2015 р. (прийнятий у І-му читанні) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_.

271. Про професійно-технічну освіту : Закон України від 10 лют. 1998 р. № 103/98-ВР // Відомості Верховної Ради. – 1998. – № 32.– Ст. 215.

272. Про профілактику злочинів : проект Закону України // Кримінологія. Спеціалізований курс лекцій зі схемами (Загальна та Особлива частини) : [навч. посіб.] О. М. Джужа, Є. М. Моісеєв, В. В. Василевич. – К. : Атіка, 2001. – 368 с.

273. Про ратифікацію факультативного протоколу до Конвенції проти катувань та інших жорстоких, нелюдських або таких, що принижують гідність, видів поводження та покарання: Закон України від 20 лип. 2006 р. // Зб. поточного законодавства, нормативних актів, арбітражної та судової практики. – 2006. – № 33. – С. 20–25.

274. Про стан додержання законності при виконанні судових рішень у кримінальних провадженнях, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов’язаних з обмеженням особистої свободи громадян за 12 місяців 2014 р. : інформаційно-аналітичний бюлетень. – К. : Ген. прокур. України, 2014. – 56 с.

275. Про стан додержання законності при виконанні судових рішень у кримінальних провадженнях, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов’язаних з обмеженням особистої свободи

громадян у 2013 році : інформаційно-аналітичний бюлетень. – К. : Ген. прокур. України, 2013. – 21 с.

276. Про стан додержання законності при виконанні судових рішень у кримінальних провадженнях, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов’язаних з обмеженням особистої свободи громадян у 2013 році : інформаційно-аналітичний бюлетень. – К. : Ген. прокур. України, 2013. – 21 с.

277. Про стан прокурорського нагляду за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах та застосуванні інших примусових заходів за 12 місяців 2012 року : інформаційно-аналітичний бюлетень. – К. : Ген. прокур. України, 2013. – 80 с.

278. Про практику розгляду судами справ про корупційні діяння та інші правопорушення, пов’язані з корупцією від 25 трав. 1998 р. № 13 // Постанови Пленуму Верховного Суду України в кримінальних справах [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/v0013700-98.

279. Про судову практику у справах про хабарництво : постанова Пленуму Верховного Суду України від 26 квіт. 2002 р. // Постанови Пленуму Верховного Суду України в кримінальних справах / [упоряд. В. В. Рожнова, А. С. Сизоненко, Л. Д. Удалова]. – К. : ПАЛИВОДА А.В., 2011. – С. 194–201.

280. 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.

281. Проблеми протидії злочинності : [підруч.] / [О. Г. Кальман, І. М. Козьяков, В. М. Куц та ін.] ; за ред. проф. О. Г. Кальмана. – Х. : ТОВ «Новасофт», 2010. – 351 с.

282. Прокурорский надзор зарубежных стран : [учебник] / [А. В. Ендольцева, О. В. Химичева, Н. Д. Эриашвили и др.]. – М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2013. – 135 с.

283. Прокурорський нагляд в Україні : [курс лекцій] / [Я. О. Береський, І. І. Когутич, С. І. Писарчук та ін.] ; за ред. проф. В. Т. Нора. – Львів : Тріада плюс, 2002. – 280 с.

284. Прокурорський нагляд в Україні : [підруч.] / за ред. І. Є. Марочкінка, П. М. Каркача. – Х. : Одіссей, 2005. – 240 с.

285. Профилактика преступлений : [учеб. пособие] / М. И. Зырин, В. В. Романов. – Мн. : Университетское, 1986. – 287 с.

286. Профілактика злочинів : [підруч.] / [О. М. Джужа, В. В. Василевич, О. Ф. Гіда та ін.] ; за заг. ред. проф. О. М. Джужи. – К. : Атіка, 2011. – 720 с.

287. Раскина Т. В. О некоторых направлениях противодействия коррупции в органах внутренних дел Российской Федерации / Т. В. Раскина // Проблемы совершенствования правоохранительной деятельности в области противодействия преступности и коррупции : материалы науч.-практ. конф. – Минск: БГУ ФК, 2012. – С. 138–139.

288. Реалізація нового КПК України у 2013 році : моніторинговий звіт / О. А. Банчук, О. І. Дмітрієва, З. М. Саідова, М. І. Хавронюк. – К. : ФОП Москаленко О. М., 2013. – 40 с.

289. Рекомендація Rec(2000)19 Комітету Міністрів державам-членам щодо ролі прокуратури в системі кримінального правосуддя (6 жовт. 2000 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : https://wcd.coe.int/ ViewDoce=DC.

290. Решетников Ф. М. Правовые системы стран мира: [справочник] / Ф. М. Решетников. – М. : Юрид. лит., 2003. – 256 с.

291. Рішення Конституційного Суду України «У справі за конституційним зверненням Київської міської ради професійних спілок щодо офіційного тлумачення частини третьої статті 21 Кодексу законів про

працю України (справа про тлумачення терміна «законодавство»)» № 12–рп/98 від 9 лип. 1998 р. // Офіц. вісн. України. – 1998. – № 32. – Ст. 1209.

292. Розенфельд Н. А. Коротка методика юридичного аналізу ефективності застосування законодавства / Н. А. Розенфельд. – К. : Юстініан, 2009. – 48 с.

293. Рябцев В. П. Понятия и виды функций прокуратуры // Вопросы борьбы с преступностью. Всесоюзный ин-т по изучению причин и разработке мер предупреждения преступности. – Вып. 39. – М. : Юрид. лит., 1983. – С. 48–53.

294. Савицкий В. М. Прокурорский надзор за соблюдением законности в деятельности органов дознания и предварительного следствия / В. М. Савицкий. – М. : Гос. изд. юрид. лит., 1959. – 262 с.

295. Савуляк Р. Реорганізація органів прокуратури за судовою реформою 1864 року в Україні та сучасні перспективи її реформування / Р. Савуляк // Вісник Львів.ун-ту. Серія юрид. – 2011. – Вип. 52. – С.104–109.

296. Сафронов С. Профілактична діяльність слідчого органів внутрішніх справ / В. Сафоронов // Право України. – 2002. – № 2. – С. 82–86.

297. Сахаров А. Б. О личности преступника и причинах преступности в СССР / А. Б. Сахаров. – М. : Юрид. лит., 1961. – 279 с.

298. Сахаров А.Б. Роль криминологической науки в предупреждении преступности / А.Б. Сахаров // Соц. законность. – 1985. – № 12. – С. 27–29.

299. Свербигуз В. Старосвітське панство / В. Свербигуз. – Варшава, 1999. – 247 с.

300. Сервецький І. В. Науково-практичний коментар Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність» / І. В. Сервецький. – К. : Парламентське вид-во, 2000. – 208 с.

301. Середа Г. П. Міжнародні стандарти участі прокурора в кримінальному судочинстві / Г. П. Середа // Вісник прокуратури. – 2009. – № 3. – С. 11–17.

302. Середа Г. П. Теоретичні аспекти прокурорського нагляду за додержанням законів при здійсненні оперативно-розшукової діяльності / Г. П. Середа // Вісник Академії прокуратури України. – 2014. – № 1. – С. 5–15.

303. Середа Г. П. Законність оперативно-розшукової діяльності як мета та завдання прокурорського нагляду / Г. П. Середа // Вісник Національної академії прокуратури України. – 2009. – № 4. – С. 11–17.

304. Середа 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. Середа ; Нац. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого. – Х., 2000 – 18 с.

305. Скакун О. Ф. Теорія держави і права : [підруч.] / О. Ф. Скакун ; [пер. з рос.]. – Х. : Консум, 2001. – 656 с.

306. 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.

307. Словник іншомовних слів / [за ред. О. С. Мельничука]. – К. : Вид. АНУ РСР, 1974. – 826 с.

308. Смирнов А. В. Комментарий к Уголовно-процессуальному кодексу Туркменистана / А. В. Смирнов, К. Б. Калиновский. – Ашхабад : Центр ОБСЕ в Ашхабаде, 2012. – 175 с.

309. Степанюк А. Х. Актуальні проблеми виконання покарань (сутність та принципи кримінально-виконавчої діяльності: теоретико-правове дослідження) : дис. … д-ра юр. наук : 12.00.08 / А. Х. Степанюк. – Х., 2002. – 393 с.

310. Степанюк А. Х. Проблема співвідношення завдань установ виконання покарань з метою покарання / А. Х. Степанюк // Правова держава Україна: проблеми, перспективи розвитку : матер. наук.-практ конф., м. Харків, 9–11 листоп. 1995 року. – Х. : Нац. юрид. акад. ім. Ярослава Мудрого, 1995. – С. 278–280.

311. Степченко С. В. Формування правосвідомості населення України при здійсненні органами прокуратури функції нагляду за додержанням та виконанням законів / С. В. Степченко // Правосвідомість: соціально-педагогічні та правові проблеми : матер. ІІ регіон. наук.-практ. конф. (Кременчук, 25 бер. 2011 р.). – Кременчук : Вид. відділ КНУ ім. М. Остроградського, 2011. – С. 86–89.

312. Столітній А. Особливості здійснення прокурорського нагляду за додержанням законів при вилученні та зберіганні речових доказів у кримінальному провадженні / А. Столітній // Вісник прокуратури. – 2014. – № 1. – С. 65–69.

313. Струкевич О. К. Україна-Гетьманщина та Російська імперія протягом 50-80-х рр. XVIII століття (політико-адміністративний аспект проблеми). – К. : Інститут історії України НАН України, 1996. – 100 с.

314. Студеникина М. С. Государственный контроль в сфере управления / М. С. Студеникина. – М. : Наука, 1974. – 199 с.

315. Субботин Е. А. Тактика общенадзорных действий прокурора : [учеб. пособие] / Е. А. Субботин. – Х. : ИПК Генеральной прокуратуры Украины, 1993. – 32 с.

316. Суд, правоохоронні та правозахисні органи України : [підруч.] / [О. С. Захарова, В. Я. Карабань, В. С. Ковальський (кер. авт. кол.) та ін.] ; відп. ред. В. Т. Маляренко. – К. : Юрінком Інтер, 2004. – 376 с.

317. Судова статистика за 2011 рік // Відомості Верховного Суду України. – 2012. – № 5–6.

318. Супруненко Д. О. Прокуратура у системі суб'єктів запобігання злочинам / Д. О. Супруненко // Проблеми правознавства та правоохоронної діяльності. – 2016. – № 7 (55). – С. 160–169.

319. Сухонос В. В. Планування роботи в органах прокуратури / В. В. Сухонос // Прокуратура. Людина. Держава. – 2004. – №9. – С. 8–13.

320. Сухонос В. Щодо концепції реформування прокуратури України / В. Сухонос, О. Звірко // Право України. – 2004. – № 1. – С. 86–90.

321. Сучасний тлумачний словник української мови : 65 000 слів / [за заг. ред. В. В. Дубічинського]. – Х. : Школа, 2015. – 1008 с.

322. Теория государства и права : [учебник] / [А. В. Малько, Д. А. Липинский, Д. В. Березовский и др.] ; отв. ред. А.В. Малько ; Институт государства и права российской академии наук, Саратовский филиал. – [4-е изд.]. – М. : КноРус, 2011. – 400 с.

323. Теория государства и права : [підруч.] / под ред. Н. И. Матузова, А. В. Малько. – М. : Юристь, 2000. – 771 с.

324. Теорія держави і права : [підруч.] / [О. В. Петришин, С. П. Погребняк, В. С. Смородинський та ін.] ; за ред. О. В. Петришина. – Х. : Право, 2014. – 368 с.

325. Теорія держави і права : [підруч.] / [Є. О. Гіда , С. Д. Гусарєв, Є. В. Білозьоров, А. М. Завальний та ін.]; за заг. ред. Є. О. Гіди. – К. : ФОП О. С. Ліпкан, 2011. – 576 с.

326. Тертишник В. Концептуальні аспекти прокурорського нагляду / В. Тертишник // Вісник прокуратури. – 2002. – № 6 (18). – С. 14–19.

327. Топчій В. В. Взаємодія слідчих та оперативних працівників під час реалізації матеріалів оперативно-розшукової діяльності / В. В. Топчій // Бюлетень МВС України з обміну досвідом роботи. – 2013. – № 196. – С. 52–58.

328. Трубицина Э. М. Прокуратура некоторых буржуазных государств / Э. М. Трубицина, Н. А. Якубович // Вопросы прокурорского надзора : сб. науч. тр. – М., 1972. – С. 191–198.

329. Уголовно-процессуальный кодекс Республики Беларусь. – Минск : Академия МВД, 2011. – 218 с.

330. Уголовно-процессуальный кодекс Республики Молдова. – Кишинев : «Lavialat Info» SRL, 2009. – 198 с.

331. Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации. – М. : Проспект, КНОРУС, 2009. – 282 с.

332. Уолкер Р. Английская судебная система / Р. Уолкер ; [пер. Т. В. Арапова ; отв. ред. и предисл. Ф. М. Решетникова. – М. : Прогрес, 2015. – 631 с.

333. Фесенко Є. В. Проблеми визначення функцій прокуратури / Є. В. Фесенко // Вісник прокуратури. – 2001. – № 1. – С. 12–16.

334. Филиппов В. В. Антикорупционные меры в системе государственной службы США: Криминологический и сравнительно-правовой анализ : [моногр.] / В. В. Филиппов. – М. : Юритлитинформ, 2013. – 200 с.

335. Форос Г. В. Суб’єкти діяльності щодо попередження злочинів та протидії злочинності / Г. В. Форос // Правова держава. – 2012. – № 4. – С. 179–184.

336. Хавронюк М. І. Прокуратура по німецькі: закону немає, а орднунг є / М. І. Хавронюк [Електронний ресурс]. Режим доступу : http://www.zakonoproekt.org.ua/prokuratura-po-nimetsjki-zakonu-nemaje-a-ordnungh-je.aspx

337. Хавронюк М. І. Історія кримінального права європейських країн : [моногр.] / М. І. Хавронюк. – К. : Істина, 2006. – 192 с.

338. Хавронюк М. І. Сучасне загальноєвропейське кримінальне законодавство: проблеми гармонізації : [моногр.] / М. І. Хавронюк. – К. : Істина, 2005. – 264 с.

339. Халілєв Р. А. Оперативно-розшукове запобігання злочинній діяльності у сфері міжетнічних та міжконфесійних відносин: теоретичний аналіз / Р. А. Халілєв // Науковий вісник Дніпропетровського держ. ун-ту внутр. справ. – 2010. – № 3. – С. 272–280.

340. Хашулин А. Г. Уголовное преследование как функция прокуратуры РФ : автореф. дис. на соискание науч. степени д-ра юрид. наук : спец. 12.00.10 «Судоустройство; прокуратура и адвокатура» / А. Г. Хашулин. – М., 1997. – 39 с.

341. Худоба Н. В. Австрійський кримінально-процесуальний кодекс 1873 року та його застосування на території Галичини II Форум права / Н. В. Худоба. – 2009. – № 2. – С. 417–422.

342. Чи є майбутнє у Слідчого комітету? Шляхи реформування слідчого апарату органів внутрішніх справ України / Юридичний вісник України. – 2013. – № 38 (846) [Електронний ресурс]. Режим доступу : http://yurincom.com/ua/legal_practice/analitychna_yurysprudentsiia/chy_ye_maibutnie_u_slidchogo_komitetu___shliakhy_reformuvannia_slidchogo_aparatu_organiv_vnutrishnikh_sprav_ukrainy-publication/

343. Шаблистий В. В. Безпековий вимір кримінального права України: людино-центристське дослідження : [моногр.] / В. В. Шаблистий. – Дніпропетровськ: Дніпропетровський держ. ун-т внутр. справ: Ліра ЛТД, 2015. – 420 с.

344. 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.

345. Шемшученко Ю. С. Прокуратура України: шляхи реформування в аспекті входження у європейський правовий простір / Г. О. Мурашин, Ю. С. Шемшученко // Вісник Академії прокуратури України. – 2006. – № 4. – С. 12–16.

346. Шемшученко Ю. С. Прокуратура України: шляхи реформування в аспекті входження у європейський простір / Ю. С. Шемшученко, Г. О. Мурашин // Вісник Академії прокуратури України. – 2006. – № 4. – С. 5–11.

347. Шинальський О. Стан додержання конституційних прав громадян у місцях застосування заходів примусового характеру, пов’язаних з обмеженням особистої свободи, попереднього ув’язнення та позбавлення волі : доповідна записка на розширеному засіданні колегії Генеральної прокуратури України 25 черв. 2006 р. / О. Шинальський. – К. : ГПУ, 2006. – 9 с.

348. Шишкін В. І. Аторней / В. І. Шишкін // Юридична енциклопедія : [в 6 т.] / гол. редкол. Ю. С. Шемшученко. – К. : Українська енциклопедія імені М. П. Бажана, 1998–2004. – Т.1 : А–Г. – 1998. – 669 с.

349. Шнайдер Г. Й. Криминология : [підруч.] [пер. с нем.] / Г. Й. Шнайдер ; под общ. ред. и с предисл. Л.О. Иванова. – М. : Изд. группа «Прогресс» – «Универс», 1994. – 504 с.

350. Шубина О. Ю. Об объекте прокурорского надзора / О. Ю. Шубина // Правоведение. – 1976. – № 4. – С. 60–63.

351. Шумило М. Структура кримінально-процесуальної діяльності очікує на зміни / М. Шумило // Вісник Державної судової адміністрації України. – 2009. – № 4. – С. 7–11.

352. Шумило М. Є. Оперативно-розшукові заходи у структурі досудового розслідування в проекті КПК України (проблеми унормування і

правозастосування) / М. Є. Шумило // Право України. – 2012. – № 3–4. – С. 452–462.

353. Шумський П. В. Прокуратура України : [навч. посіб.] / П. В. Шумський. – К. : Вентурі, 2008. – 336 с.

354. Щедрин Н. В. Основы общей теории предупреждения преступности: [учеб. пособие]. – Красноярск : КГУ, 1999. – 230 с.

355. Щербакова А. К. Механізм індивідуальної злочинної поведінки особи, яка вчиняє бандитизм: характеристика та протидія : [моногр.] / А. К. Щербакова, О. М. Литвинов ; за заг. ред. О.М. Литвинова. – Х. : Панов, 2015. – 236 с.

356. Юрченко И А. Основы оперативно-розыскной деятельности / И. А. Юрченко [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http//imp.rudn.ru/lectures/208.

357. Юрчишин В. М. Кримінологічна функція прокурора у досудовому провадженні / В. М. Юрчишин // Юридична Україна. – 2012. – № 8. – С. 96-102.

358. Юрчишин В. М. Місце і роль прокурора у досудовому розслідуванні та їх відображення в теорії, законодавстві і практиці : [моногр.] / В. М. Юрчишин. – Чернівці : Вид. дім «Родовід», 2013. – 307 с.

359. Юрчишин В. М. Проблеми державного та приватного обвинувачення в судах України [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.09 / В. М. Юрчишин ; Київський нац. ун-т ім. Тараса Шевченка. – К., 2004. – 194 с.

360. Юрчишин В. М. Прокурор як координатор діяльності органів досудового провадження / В. М. Юрчишин // Вісник прокуратури. – 2012. – № 8. – С. 38–47.

361. Юрчишин В. М. Процесуальні функції прокурора у досудовій стадії кримінального провадження: призначення, система : [навч. посіб.] / В. М. Юрчишин. – Чернівці: «Техно-друк», 2014. – 276 с.

362. Юрчишин В. М. Функції прокурора у досудовому розслідуванні: теорія і практика : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра юрид. наук : спец. 12.00.09 «Кримінальний процес та криміналістика; судова експертиза; оперативно-розшукова діяльність» / Василь Миколайович Юрчишин ; Класич. приват. ун-т. – Запоріжжя, 2015. – 36 с.

363. Якимов А. Ю. Статус субъекта административной юрисдикции / А. Ю. Якимов // Государство и право. – 1996. – № 8. – С. 100–111.

364. Якимчук М. К. До питання про місце і роль прокуратури в системі державних органів України / М. К. Якимчук // Правова держава. – 2000. – Вип. 11. – С. 232–237.

365. Якимчук М. Управління в органах прокуратури України: теоретичні та практичні аспекти / М. Якимчук // Право України. – 2002.– № 5. – С. 89–96.

366. Яковець І. С. Теоретичні та прикладні засади оптимізації процесу виконання кримінальних покарань : [моногр.] / І. С. Яковець. – Х. : Право, 2013. – 392 с.

367. Ярема В. Перед органами прокуратури стоїть завдання особливої ваги – відновити порядок і законність в Україні / В. Ярема // Вісник прокуратури. – 2014. – № 8. – С. 5–10.

368. Cooley R. W. Predecessors of federal Attorney General: the Attorney General in England and American colonies / Rita W. Cooley // The American journal of legal history. – 1958. – No. 4. – Vol. 2. – P. 304-312.

369. Kramer R. The attorney general of England and the attorney general of the United States / Robert Kramer and Nathan Siegel // Duke law journal. – 2014. – № 4. – P. 524–534.

370. Ustawa z dnia 20 czerwca 1985 г. o prokuraturze [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.pk.gov. pl/uploand_doc/000000165.

ДОДАТКИ

Додаток А

Зведені дані
вивчення кримінальних проваджень (справ)
щодо виявлення та усунення причин і умов злочинності
(загальна кількість вивчених кримінальних проваджень (справ), порушених протягом 2010-2015 років слідчими підрозділами міста Києва, Вінницької, Дніпропетровської, Житомирської, Львівської, Одеської, Харківської, Херсонської областей – 315)

№ з/п	Питання	Кількість	%
1.	**Категорія кримінальної справи у момент вивчення:**		
1.1.	закінчена провадженням у суді	243	77,1
1.2.	зупинена провадженням	41	13,0
1.3.	закрита:	11	3,4
1.3.1	закрита слідчим	5	1,6
1.3.2	закрита прокурором	4	1,3
1.3.3	закрита судом	2	0,6
1.6.	повернута на додаткове розслідування	24	7,6
2.	**Вирок по кримінальному провадженні (справі):**		
2.1.	обвинувальний	244	77,4
2.2.	виправдовувальний	71	22,6
3.	**Орган розслідування за територіальним рівнем:**		
3.1.	районної ланки	195	61,9
3.2.	міської (обласної) ланки	76	24,1
3.3.	центральної ланки	44	13,9
4.	**Вид злочину:**		
4.1.	проти життя та здоров’я особи	46	14,6
4.2.	проти волі, честі та гідності особи	36	11,4
4.3.	проти статевої свободи та статевої недоторканості особи	94	29,8
4.4.	проти власності	89	28,2
4.5.	у сфері господарської діяльності	27	9
4.6	у сфері обігу наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів або прекурсорів та інші злочини проти здоров’я	10	3,1

	населення		
4.7	у сфері службової діяльності	5	1,5
4.8	проти правосуддя	8	2,5
5.	**Злочин вчинено:**		
5.1	однією особою	163	51,7
5.2	групою осіб	152	48,3
6.	**Терміни:**		
6.1.	**Період злочинної діяльності:**		
6.1.1.	до 1 доби	188	59,7
6.1.2.	до 3 діб	57	18,0
6.1.3.	до 10 діб	22	6,9
6.1.4.	понад 10 діб	48	15,2
6.2.	**З моменту вчинення злочину до його виявлення правоохоронними органами:**		
6.2.1.	до 1 доби	174	55,2
6.2.2.	до 3 діб	44	13,9
6.2.3.	до 10 діб	65	20,6
6.2.4.	понад 10 діб	32	10,2
6.3.	**З моменту встановлення особи, яка вчинила злочин, до її затримання правоохоронними органами:**		
6.3.1.	до 1 доби	204	64,8
6.3.2.	до 3 діб	42	13,3
6.3.3.	до 10 діб	30	9,5
6.3.4.	понад 10 діб	39	12,4
6.4.	**З моменту направлення кримінальної справи до суду до винесення вироку (всього – 233 справи):**		
6.4.1.	до 2 місяців	43	18,5
6.4.2.	до 4 місяців	51	21,9
6.4.3.	до 6 місяців	98	42,0
6.4.4.	до 1 року	22	9,4
6.4.5.	понад 1 рік	19	8,1
7.	**Кількість епізодів злочинної діяльності**		
7.1.	один	183	58,0
7.2.	два	68	21,6
7.3.	три	45	14,3
7.4.	чотири	12	3,8
7.5.	п’ять	4	1,3
7.6.	понад п’яти	3	1,0
8.	**Засоби вчинення злочину:**		

8.1.	холодна зброя	92	29,2
8.2.	вогнепальна зброя	102	32,4
8.3.	підручні засоби	48	15,2
8.4.	побиття	10	3,2
8.5.	удушення	17	5,4
8.6.	електрострум	3	1,0
8.7.	утоплення	9	2,9
8.8.	вибухівка	15	4,8
8.9.	підпал	9	2,9
9.	**Спосіб приховання злочину:**		
9.1.	знищення трупу:	44	14,0
9.2.	спалювання	7	2,2
9.3.	утоплення	9	2,9
9.4.	розчленування	28	8,9
9.5.	закопування	35	11,1
9.6.	приховання знарядь чи засобів	187	59,4
9.7.	інсценування вбивства під нещасний випадок чи самогубство	44	14,0
10.	**Час вчинення злочину:**		
10.1.	ранок	35	11,1
10.2.	день	33	10,5
10.3.	вечір	127	40,3
10.4.	ніч	120	38,0
11.	**Місце вчинення злочину:**		
11.1.	ділянка місцевості в межах населеного пункту	102	32,4
11.2.	безлюдна місцевість за межами населеного пункту	67	21,3
11.3.	лісопаркова зона	25	7,9
11.4.	місце накопичення людей	14	4,4
11.5.	квартира (будинок)	138	43,4
11.6.	офісне приміщення	18	5,7
11.7.	автомобіль	23	7,3
12.	**Злочинне посягання вчинене:**		
12.1.	одноособово	163	51,7
12.2.	у складі злочинної групи	152	48,3
13.	**Відомості про особу потерпілого**	Всього – 451 особа	
13.1	**Стать:**		
13.1.1	чоловіча	384	85,1
13.1.2	жіноча	67	14,9
13.2	**Вік:**		
13.2.1	до 18 років	67	14,9
13.2.2	18-24 роки	92	20,4
13.2.3	25-29 років	102	22,6

13.2.4	30-49 років	149	33,0
13.2.5	понад 50 років	41	9,0
13.3	**Освіта:**		
13.3.1	вища	165	36,6
13.3.2	середня спеціальна	98	21,7
13.3.3	середня	173	38,3
13.3.4	початкова освіта	15	3,3
13.4	**Громадянство:**		
13.4.1	громадянин України	323	71,6
13.4.2	іноземний громадянин	112	24,8
13.4.3	особа без громадянства	16	3,5
13.5.	**Соціальний стан:**		
13.5.1	службовець	46	10,1
13.5.2	підприємець	54	12,0
13.5.3	робітник	32	7,0
13.5.4	селянин	64	14,1
13.5.5	учень	45	10,0
13.5.6	студент	79	17,5
13.5.7	пенсіонер	39	8,6
13.5.8	безробітний	92	20,4
13.6.	**Спеціальні ознаки:**		
13.6.1	раніше засуджений	115	25,5
13.6.2	особа без визначеного місця проживання	44	9,6
13.6.3	особа, яка зловживає алкоголем чи наркотичними засобами	61	13,5
13.6.4	колишній працівник правоохоронних органів	55	13,0
13.6.5	член організованого злочинного угруповання	14	3,1
13.6.6	проходив службу в спеціальних підрозділах	12	2,7
13.7	**Ставлення до злочинця:**		
13.7.1	раніше знайомі	141	31,3
13.7.2	раніше незнайомі	310	68,7
14	**Чи виносилося слідчим подання про усунення причин та умов, які сприяли вчиненню злочину (у порядку ст. 23-1 КПК України 1960 року):**		
14.1.	так	211	66,9
14.2	ні	104	33,1
15	**Якщо виносилося, чи відображено у матеріалах справи наслідки реагування на відповідне подання:**		
15.1.	так	187	88,6
15.2.	ні	24	11,4

Аналітична довідка
за результатами вивчення кримінальних проваджень (справ)
щодо виявлення та усунення причин і умов злочинності

Вивчення кримінальних справ проводилось методом анкетування протягом 2010-2015 років на базі ГСУ МВС України, слідчих підрозділів та судів міста Києва, Вінницької, Дніпропетровської, Житомирської, Львівської, Одеської, Харківської, Херсонської областей. Всього вивчено 315 справ (552 епізоди злочинної діяльності). Серед вивчених справ закінчені провадженням з направленням до суду – 77,1 %; зупинені провадженням – 13,0 %; закриті – 3,4 %; повернуті для додаткового розслідування – 7,6 %. Вирок по кримінальним справам у 77,4 % – обвинувальний, у 22,6 % – виправдовувальний.

Суб'єктами розслідування за територіальним рівнем були районні ланки (61,9 % справ), міської (обласної) ланки 24,1 % та центральні 13,9 %.

За кваліфікаційними ознаками вивчені нами справи розподілялись таким чином:

- злочини проти життя та здоров'я особи – 14,6 % справ;
- злочини проти волі, честі та гідності особи – 11,4 % справ;
- злочини проти статевої свободи та статевої недоторканості особи – 29,8 % справ;
- злочини проти власності – 28,2 % справ;
- злочини у сфері господарської діяльності – 9 % справ;
- злочини у сфері обігу наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів або прекурсорів та інші злочини проти здоров'я населення – 3,1 % справ;
- злочини у сфері службової діяльності – 1,5 % справ;
- злочини проти правосуддя – 8 % справ.

Важливим питанням, яке досліджувалось під час ознайомлення зі справами, було з'ясування групового та часового фактору у злочинній діяльності та діяльності з розкриття та розслідування злочинів. Так, більшість злочинів вчинялись однією особою (51,7 %), групою осіб (48,3 %); протягом однієї доби – 59,7 % (до 3 діб – 18,0 %; до 10 діб – 6,9 %; понад 10 діб – 15,2 %).

Про факти вчинення злочинів правоохоронним органам ставало відомо протягом 1 доби після вчинення злочину (55,2 %); до 3 діб (13,9 %); до 10 діб (20,6 %). З моменту встановлення особи, яка вчинила злочин, до її затримання правоохоронними органами проходила одна доба 64,8 % (до трьох діб – 13,3 %, до 10 діб – 9,5 %, понад 10 діб – 12,4 %).

Майже половина всіх вивчених справ є багатоепізодними (42 %) та містили матеріали про притягнення до відповідальності двох або більше обвинувачених (59,4 %). Це дає підстави вважати справи про кваліфіковані злочини такими, що мають підвищену категорію складності. Їх розслідування вимагає одночасного застосування оперативно-розшукових, слідчих та експертних заходів за декількома напрямами, використання значних матеріально-технічних, кадрових та часових ресурсів.

Засобами вчинення злочину традиційно залишалась холодна та вогнепальна зброя (відповідно 29,2 % та 32,4 % справ), різні підручні засоби (15,2 %), а також вибухівка (4,8 %).

В більшості випадків злочинці приховували сліди злочинів, зокрема через знищення трупу (14,0 %), що відбувалось шляхом розчленування (8,9 %) або закопування (11,1 %), а також через приховання знарядь та засобів вчинення злочину (59,4 %). У 14,0 % випадків інсценувались під нещасні випадки або самогубства.

Злочини здебільшого вчинялись у вечірній та нічний час (78,3 %). Місцями їх вчинення переважно обирались ділянки місцевості в межах населеного пункту (32,4 %), приватні квартири чи будинки (43,4 %), а також автомобілі (7,3 %).

Всього по справах проходив 451 потерпілий. Жертвами злочинів стають переважно чоловіки (85,1 %), хоча частка жінок-потерпілих є досить високою (14,9 %). За віком потерпілі – це здебільшого представники молодої вікової групи від 18 до 29 років (57,9 %) з вищою та середньою спеціальною освітою (52,6 %). Жертвами злочинів майже у 25 % випадків стають громадяни інших держав. Серед потерпілих також спостерігається досить високий рівень раніше засуджених (25,5 %), осіб без визначеного місця проживання (9,6 %), колишніх працівників правоохоронних органів (13,0 %). Водночас 31,3 % потерпілих були раніше знайомі зі злочинцями.

Додаток Б

Зведені дані
опитування слідчих органів прокуратури України
(Генеральної прокуратури України, прокуратури Дніпропетровської області, прокуратури Житомирської області, прокуратури міста Києва, прокуратури Львівської області, прокуратури Одеської області, прокуратури Рівненської області, прокуратури Харківської області)
(загалом опитано 270 респондентів)

1. Ви працюєте в слідчому підрозділі:
1) Генеральної прокуратури України – 21 (7,5 %)
2) прокуратурі області – 173 (65 %)
3) прокуратурі міста – 76 (27,5 %)

2. Ваш вік:
1) до 25 років – 69 (25,5 %)
2) від 25 до 35 років – 140 (52,0 %)
3) від 35 до 45 років – 45 (16,0 %)
4) понад 45 років – 16 (6,5 %)

3. Стаж службової діяльності:
1) до 3 років – 80 (29,9 %)
2) від 3 до 5 років – 129 (46,6 %)
3) від 5 до 10 років – 39 (15,1 %)
3) понад 10 років – 22 (8,4 %)

4. Ваша посада:
1) начальник (заст. нач.) управління, відділу – 14 (6 %)
2) старший слідчий з особливо важливих справ – 31 (12,4 %)
3) слідчий з особливо важливих справ – 67 (23,6 %)
4) старший слідчий – 82 (30,5 %)
5) слідчий – 76 (27,5 %)

5. Як Ви оцінюєте криміногенну ситуацію в Україні в цілому?
1) вважаю її вкрай небезпечною та загрозливою – 95 (35 %)
2) поряд з іншими проблемами, що турбують наше суспільство, злочинність не є першорядною проблемою – 41 (14 %)
3) злочинність була, є і завжди буде.
Необхідно усувати причини її зростання – 115 (42 %)
4) не бачу особливої небезпеки у зростанні злочинності – 19 (7 %)

6. Як Ви оцінюєте криміногенну обстановку на території обслуговування вашого підрозділу в порівнянні з криміногенною обстановкою в Україні в цілому?
1) значно краща – 81 (30 %)
2) нічим не відрізняється – 157 (59 %)
3) значно гірша – 25 (9 %)
4) інше (на Вашу думку) – 7 (2 %)

7. Чи входять причини і умови, які сприяли вчиненню злочину до предмета доказування по кожному кримінальному провадженню?
1) так – 181 (68%)
2) ні – 89 (32%)

8. Запобіжна функція прокурора реалізується шляхом задіяння процесуальних і не процесуальних заходів:
1) внесення подання у відповідний державний орган, громадську організацію або службовій особі – 147 (54 %);
2) забезпечення відшкодування матеріальної шкоди – 33 (12 %);
3) виступи прокурора на зборах по матеріалах конкретних кримінальних провадженнях – 36 (13 %);
4) висвітлення у засобах масової інформації найбільш резонансних проваджень – 54 (21 %);

9. Які, на Вашу думку, причини зумовлюють зміни криміногенної обстановки?
1) економічні – 108 (40 %)
2) політичні – 74 (27 %)
3) психологічні – 25 (9 %)
4) соціальні – 63 (24 %)

10. Які, на Вашу думку, злочини найчастіше вчиняються у Вашому районі, області
1) злочини проти життя та здоров'я особи – 101 (38 %)
2) злочини проти статевої свободи та статевої недоторканості особи – 27 (10 %)
3) злочини проти власності – 142 (52 %)

11. По якій причині, на Вашу думку, інформація окремі кримінальні правопорушення не враховуються офіційною статистикою?
1) недосконалість кримінального процесуального законодавства – 124 (46,0 %)
2) неналежний рівень взаємодії правоохоронних органів щодо обміну інформацією про факти кримінальних правопорушень – 48 (18,0 %)
3) приховування інформації правоохоронними органами з метою «прикрашання» відомчої статистики – 44 (16 %)
4) неможливість через звужені законодавством повноваження правоохоронних органів встановити ознаки правопорушень – 54 (20 %)

12. Назвіть відомі Вам способи приховування злочинів від обліку:
1) відмова від реєстрації інформації про злочини з різних мотивів або ж реєстрація інформації не в повному обсязі – 143 (52,5 %)
2) відмова заявнику у прийомі та реєстрації звернення – 221 (82,5 %)
3) незаконне «списання інформації до справи» або «приєднання» заяв і повідомлень до матеріалів дослідчих перевірок за іншими фактами – 71 (26,5 %)
4) незаконне спрямування інформації «за належністю» – 31 (12,0 %)

5) складання адміністративного протоколу шляхом штучного заниження суспільної небезпеки діяння – 78 (28,5 %)
6) перенесення реєстрації злочину на наступний звітний період – 99 (35,0 %)
7) незаконна відмова в порушенні кримінальної справи – 229 (85,0 %)

13. Яким чином, на Ваш погляд, положення нового КПК України, (порівняно з КПК 1960 р.) впливатимуть на діяльність слідчих та оперативних підрозділів щодо розслідування злочинів та усунення причин й умов, що їх породжують?
1) ця діяльність стане більш ефективною – 65 (24 %)
2) впливатимуть у бік покращання – 37 (14,0 %)
3) нічого не зміниться – 54 (20,0 %)
4) впливатимуть у бік погіршання – 114 (42 %)

14. Які переваги запровадження Єдиного автоматизованого обліку заяв і повідомлень про кримінальні правопорушення та інші події по усуненню причин та умов злочину?
1) це дозволить в автоматичному режимі здійснювати контроль за розглядом кожного електронного контуру заяви та повідомлення – 238 (88,0 %)
2) це надасть можливість уникати повторного проведення деяких процесуальних дій – 202 (75,5 %)
3) це дозволить проводити розслідування в повному обсязі, не чекаючи на завершення попередніх тривалих за часом криміналістичних, судово-медичних, контрольно-ревізійних, інженерно-технічних досліджень – 149 (55,0 %)

15. Які чинники, на Ваш погляд, впливають на прийняття слідчим процесуальних рішень на стадії досудового розслідування?
1) брак часу для встановлення інформації про обставини кримінального правопорушення – 129 (48,5 %)
2) обмеженість у використанні засобів та прийомів одержання необхідної інформації – 148 (55,0 %)
3) протидія розслідуванню з боку зацікавлених осіб – 210 (78,0 %)
4) службове перевантаження – 259 (95,5 %)

16. З метою якісного розслідування кримінальних проваджень та усунення причини й умов злочинів, які процесуальні рішення (документи) слідчого, на Ваш погляд, має погоджувати керівник органу досудового розслідування?
1) обвинувальний акт – 244 (90,0 %)
2) повідомлення особі про підозру – 167 (62,0 %)
3) про застосування запобіжного заходу у вигляді тримання під вартою – 240 (89,5 %)

17. Чи погоджуєтесь Ви з тим, що можливість зупинення досудового розслідування через не встановлення причин та умов злочину, не узгоджується з завданнями кримінального провадження про швидке, повне та неупереджене розслідування?
1) так – 118 (44,5 %)

2) ні – 102 (38,0 %)
3) важко відповісти – 50 (17,5 %)

18. З метою встановлення усіх обставин справи, чи доцільно, на Ваш погляд, закріпити в КПК України такі додаткові підстави для зупинення досудового слідства:
1) місцезнаходження обвинуваченого відоме, однак відсутня реальна можливість його участі в кримінальному провадженні у зв'язку з розглядом питання про позбавлення особи імунітету від кримінального переслідування, або про видачу особи, яка вчинила злочин, зарубіжними державами (екстрадицію), а також у зв'язку неможливістю з об'єктивних причин прибути до місця провадження досудового розслідування – 205 (76,0 %)
2) не встановлення причин та умов злочину – 118 (44,0 %)
3) настання надзвичайних правових режимів – 60 (22,0 %)
4) необхідність проведення експертизи – 234 (87,0 %)

19. У якій формі переважно одержують слідчі вказівки від прокурора щодо прийняття певних процесуальних рішень по усуненню причин та умов злочину, а також проведення певних дій на початковому етапі досудового розслідування, щодо запобігання інших злочинів?
1) в усній – 97 (36,5 %)
2) в письмовій – 50 (19,0 %)
3) через свого керівника – 123 (44,5 %)

20. Чи варто було б закріпити у КПК України окремою нормою статтю 23-1 КПК України 1960 року, щодо встановлення причин та умов злочину?
1) Так – 237 (88 %)
2) Ні – 33 (12 %)

21. Які форми взаємодії слідчих і працівників оперативних підрозділів на стадії досудового розслідування потребують найбільшої уваги в плані правового та організаційного забезпечення?
1) спільне реагування на заяви та повідомлення про кримінальні правопорушення, що надійшли до ОВС – 208 (77,0 %)
2) розгляд слідчим підрозділом матеріалів, направлених оперативним підрозділом за результатами ОРД – 168 (62,5 %)
3) створення та організація роботи слідчо-оперативної групи для досудового розслідування кримінальних правопорушень – 254 (92,5 %)
4) виконання співробітниками оперативного підрозділу доручень про проведення слідчих (розшукових) дій та негласних слідчих (розшукових) дій – 194 (72,0 %)
5) спільна робота по усуненню причин та умов злочину – 221 (82,0 %)

22. Назвіть головні, на Ваш погляд, причини повернення кримінальних справ для провадження додаткового розслідування?

1) неповнота досудового розслідування (порушення вимог щодо всебічного, повного і об'єктивного дослідження обставин провадження), яку неможливо усунути в судовому засіданні – 149 (55,0 %)
2) невірна кваліфікація злочину (в окремих випадках – неврахування попередньої судимості обвинуваченого), що впливає на визначення повторності злочинів – 60 (22,5 %)
3) порушення слідчими вимог кримінального процесуального законодавства, зокрема прав осіб, які притягаються до кримінальної відповідальності – 41 (15,0 %)
4) помилки, які допускалися в результаті неуважності та неналежного виконання слідчими своїх обов'язків, зокрема під час складання основних процесуальних документів – 81 (30,0 %)
5) неякісне зібрання матеріалів дослідчої перевірки – 23 (8,0 %)
6) порушення строків досудового розслідування – 41 (15,0 %)
7) невстановлення у повному обсязі причин та умов злочину, особи обвинуваченого або відсутність матеріалів, що її характеризують – 234 (87 %)
8) проведення досудового розслідування неналежним суб'єктом – 3 (1,0 %)
9) призначення та проведення експертиз спеціалістами, а не відповідними експертами чи експертними установами – 11 (3,5 %)
10) невиконання вказівок прокурора чи суду – 40 (14,0 %)

23. Як Ви оцінюєте власні професійні якості щодо ефективного усунення причин та умов за новим КПК України?
1) достатні для проведення кваліфікованої роботи (18,5 %)
2) потребують обов'язкового підвищення кваліфікації (81,5 %)

24. Як Ви вважаєте, з метою усунення при чин та умов злочинності державою повинна проводитись:
1) кримінологічна політика – 173 (64 %);
2) політика по запобіганню злочинності – 97 (36 %).

25. Чи згодні Ви з такою назвою подання: "Подання про прийняття заходів по усуненню причин і умов, які сприяли вчиненню злочину".
1) так – 160 (60,4%);
2) ні – 110 (39,6%);
3) особи, які відповіли "ні" запропонували такі варіанти:
- пропонують замінити у назві слово "прийняття" на "вжиття" – 69 (62,7%);
- викласти назву у такій редакції "Подання про усунення причин та умов щодо скоєння злочину" – 30 (27,3%);
- запропонували у назву з одного слова "Подання" – 11 (10,0%).

26. Коли необхідно вносити подання про усунення причин та умов злочину – до пред'явлення обвинувачення чи після?
1) до пред'явлення обвинувачення – 108 (38,8%);
2) після пред'явлення обвинувачення – 144 (52,9%);
3) до або одночасно з пред'явлення обвинувачення – 10 (3,6%);

4) після того як встановлена винна особа – 6 (2,2%);
5) після завершення розслідування по справі, за виключенням випадків необхідності негайного реагування – 2 (0,7%);

27. Чи необхідно використовувати рекомендації спеціаліста та висновки експерта при винесенні подання?
1) так – 208 (74,8%);
2) ні – 62 (25,2%);
деякі опитувані, що відповіли "так", вказали які саме із них:
- 81 (38,9%) визначили що необхідно брати до уваги рекомендації спеціаліста та висновки експерта, які є логічними та необхідними, щодо запобігання злочинам;
- 58 (27,9%) якщо заподіянні матеріальні збитки та при вчиненні будь-якого злочину з метою його відшкодування, у торгових точках – товарознавча експертиза;
- 18 (8,7%) в залежності від проведеної експертизи;
- 19 (9,1%) при дослідженні дорожньо-транспортній пригоді, автотехнічна експертиза;
- 17 (8,2%) при дослідженні пожеж;
- 15 (7,2%) в залежності від ситуації або на власний розсуд.

28. Якщо Ви вважаєте, що адресату, якому направлено (або буде направлено) подання щодо запобіжних заходів недостатньо його правомірних дій для здійснення відповідних заходів, то у такому випадку направляєте Ви подання чи ні? Якщо так, то кому саме?
1) відповіли ні – 142 (53,9%);
2) затрудняюсь відповісти – 11 (3,9%);
3) відповіли "так" – 117 (42,2%), та розписали які саме:
- направляють подання у вищестоящу інстанцію, до якої належить установа, організація тощо, з вихідними даними, які сприяли вчиненню злочину і як його усунути – 81 (69,2%);
- адресату права і обов'язки якого дозволяють йому виконати внесене подання самостійно або перекласти його виконання на своїх підлеглих – 14 (12,0%);
- керівництву органів місцевого самоврядування – 7 (6,0%);
- посадовій особі яка здійснює контроль за діяльністю адресата – 8 (6,8%);
- батькам, дружині, близьким родичам, трудовим колективам – 4 (3,4%);
- якщо не достатньо не направляю – 3 (2,6 %).

29. Чи ставите Ви питання в поданні щодо покарання самого потерпілого або осіб, які сприяли вчиненню злочину?
1) так – 169 (60,8%);
2) ні – 101(39,2%).

Опитуванні, які відповіли “так”, вказали які саме (відповідь давалась у довільній формі), відносно винних у скоєнні обставин; відносно потерпілих, які провокують вчинення злочину:
- до дисциплінарної або адміністративної відповідальності – 84 (49,7 %);
- взяття на поруки, громадська догана – 47 (27,8%);
- згідно КК, КПК, КУпАП – 38 (22,5%).

30. Хто на Вашу думку повинен контролювати своєчасний розгляд подання, а також реальне виконання запобіжних заходів:
1) слідчий, у провадженні якого знаходиться кримінальне провадження – 25 (9,8%);
2) начальник слідчого відділу (відділення) – 95 (34,9%)
3) особа, яка провадить дізнання – 13 (4,9%)
4) прокурор – 91 (33,5%)
5) на, Ваш варіант, опитуванні відповіли наступне:
- керівник установи в яку направляється подання – 45 (16,2%);
- обласні, міські, районні установи органів самоврядування – 2 (0,7%).

31. Які способи контролю необхідно ввести на Вашу думку?
1) вагались з відповіддю – 108 (40 %)
2) нагадування в письмовій формі керівнику установи, організації підприємства, щодо негайного направлення рішення при розгляді подання – 39 (14 %)
3) отримання відповіді виконавця по прийнятим заходам щодо причин й умов, які сприяли вчиненню злочину – 6 (2 %)
4) прокурорський – 117 (44 %)

32. Якщо справу закрито з нереабілітуючих підстав, то виносите Ви подання?
1) ні – 115 (44,3%);
2) так – 155 (55,7%),

Аналітична довідка про результати соціологічного опитування слідчих органів прокуратури України

З метою дослідження причин та умов злочинності в Україні проведено опитування методом анонімного анкетування протягом 2010-2014 років на базі слідчих підрозділів органів прокуратури, зокрема Генеральної прокуратури України, прокуратури Вінницької області, прокуратури Дніпропетровської області, прокуратури Житомирської області, прокуратури міста Києва, прокуратури Львівської області, прокуратури Одеської області, прокуратури Харківської області. Загальна кількість респондентів становила 270 осіб.

Віковий ценз працівників становив до 25 років – 25,5 %, 25-35 – 52%, 35-45 – 16 % і більше 45 року – 6,5 % опитаних. За посадою дані опитаних розподілилися таким чином: начальник (заступник начальника) підрозділу – 14 осіб (6 %), 31 (12,4 %) старші слідчі з особливо важливих справ, слідчі з особливо важливих справ – 67 (23,6 %), та старші слідчі й слідчі склали майже 60 %. За стажем роботи по лінії кадрової роботи: 30 % – до 3-х років, 46,6 % % працівників – зі стажем від 3 до 5 років, від 5 до 10 років – 39 (15,1 %) та понад 10 років – 22 (8,4 %). Більшість респондентів (84 %) працюють на останньому місці служби понад 4 роки.

Криміногенну ситуацію в Україні охарактеризували як небезпечну та загрозливу – 95 респондентів, виходячи з цього 115 опитуваних вважають, що першочерговими заходами запобігання цим негативним проявам є усунення причин та умов, що їх породжують.

Працівники прокуратури України у ході спілкування вказали, що злочинність породжується багатьма чинниками, але один з найважливіших – тривала економічна криза в державі, яка зумовлює високий рівень безробіття та низький рівень забезпечення населення. 35,0 % опитаних вважають криміногенну ситуацію в Україні вкрай небезпечною та загрозливою, ще

14,0 % – що у порівнянні з іншими проблемами, що турбують наше суспільство, злочинність не є першорядною проблемою. Дехто з опитаних вказує, що злочинність залежить від дієвості чинного законодавства України. Недосконаліть законодавства, яке суперечить інтересам багатьох громадян, котрі змушені його порушувати, щоб нормально жити. А це тягне за собою стереотипи зневаги до державних нормативів, традиційних норм моралі. Із загальної кількості опитаних лише 7,0 % не бачать особливої небезпеки у зростанні злочинності та 1,0 % – не можуть оцінити криміногенної ситуації в Україні.

Запитання «Як Ви оцінюєте криміногенну обстановку на території обслуговування вашого підрозділу у порівнянні з криміногенною обстановкою на Україні в цілому?» викликало такі оцінки: 59,0 % респондентів вважають, що криміногенна обстановка на території обслуговування нічим не відрізняється, 30,0 % – вважають її значно кращою, а 9,0 % – значно гіршою. 2,0 % опитаних висловили свою думку: криміногенна ситуація в регіоні є досить специфічною через статус регіону. 68 % опитаних зауважили, що причини і умови, які сприяли вчиненню злочину входять до предмета доказування по кожному кримінальному провадженню і запобіжна функція прокурора реалізується шляхом задіяння процесуальних і не процесуальних заходів, зокрема внесенням подання у відповідний державний орган, громадську організацію або службовій особі (147 – 54 %).

На запитання «Які, на Вашу думку, причини зумовлюють зміни криміногенної обстановки?» Більшість опитаних, а саме 40 % причинами змін у криміногенній ситуації на території обслуговування вважають економічні та пояснюють, що в умовах економічної кризи та інфляції призводить до збільшення рівня злочинності.

24,0 % респондентів серед основних причин змін криміногенної обстановки вважають соціальні та пояснюють зростання злочинності низьким рівнем зайнятості населення і низьким рівнем достатку.

27,0 % респондентів відповіли, що політичні причини найбільше впливають на зміни криміногенної обстановки в місті, області. Опитані зазначили, що тривала політична нестабільність у державі лише сприяє криміналізації суспільства та породжує зневагу до представників закону.

У анкеті поставлено запитання «Які, на Вашу думку, злочини найчастіше вчиняються у Вашому районі, області?» Респонденти могли обирати декілька видів злочинів (із запропонованих). Відповіді на ці запитання розподілились так: 52,0 % опитаних вважають, що найчастіше на цій території вчиняються злочини проти власності. Під час спілкування вони зауважили, що це переважно крадіжки приватного майна громадян. 38,0 % – найпоширенішими визначили злочини проти життя та здоров'я, і лише 10 % респондентів стверджують, що найчастіше вчиняються злочини проти статевої свободи та недоторканості з характерними ознаками латентності.

На запитання анкети «З якої причини, на Вашу думку, інформація окремі кримінальні правопорушення не враховуються офіційною статистикою?» більшість опитаних (46 %) вважає недосконаліть кримінального процесуального законодавства, 20 % – неможливість через звужені законодавством повноваження правоохоронних органів встановити ознаки правопорушень, неналежний рівень взаємодії правоохоронних органів щодо обміну інформацією про факти кримінальних правопорушень відмітили 18 %.

Щодо способів приховування злочинів від обліку запропоновано обрати один або декілька варіантів відповіді, які, на думку респондентів, найчастіше використовуються працівниками правоохоронних органів. Відповіді на це запитання розподілились наступним чином: відмова від реєстрації інформації про злочини з різних мотивів або ж реєстрація інформації не в повному обсязі – 143 (52,5 %); відмова заявнику у прийомі та реєстрації звернення – 221 (82,5 %); незаконне «списання інформації до справи» або «приєднання» заяв і повідомлень до матеріалів дослідчих перевірок за іншими фактами – 71 (26,5 %); незаконне спрямування

інформації «за належністю» – 31 (12,0 %); складання адміністративного протоколу шляхом штучного заниження суспільної небезпеки діяння – 78 (28,5 %); перенесення реєстрації злочину на наступний звітний період – 99 (35,0 %); незаконна відмова в порушенні кримінальної справи – 229 (85,0 %)

Відповідаючи на запитання анкети «Яким чином, на Ваш погляд, положення нового КПК України, (порівняно з КПК 1960 р.) впливатимуть на діяльність слідчих та оперативних підрозділів щодо розслідування злочинів та усунення причин й умов, що їх породжують?», то 114 респондентів відповіли, що це впливатиме у бік погіршення.

Запровадження Єдиного автоматизованого обліку заяв і повідомлень про кримінальні правопорушення та інші події по усуненню причин та умов злочину дозволить в автоматичному режимі здійснювати контроль за розглядом кожного електронного контуру заяви та повідомлення вважає 238 (88,0 %) слідчих, надасть можливість уникати повторного проведення деяких процесуальних дій – 202 (75,5 %), дозволить проводити розслідування в повному обсязі, не чекаючи на завершення попередніх тривалих за часом криміналістичних, судово-медичних, контрольно-ревізійних, інженерно-технічних досліджень підтримує 149 опитаних.

Брак часу для встановлення інформації про обставини кримінального правопорушення (48,5 %); обмеженість у використанні засобів та прийомів одержання необхідної інформації (55,0 %); протидія розслідуванню з боку зацікавлених осіб – 210 (78,0 %); службове перевантаження – (95,5 %) визначені слідчими як головні чинники, що впливають на прийняття слідчим процесуальних рішень на стадії досудового розслідування.

З метою якісного розслідування кримінальних проваджень та усунення причини й умов злочинів, керівник органу досудового розслідування повинен погоджувати обвинувальний акт вважає 90,0 % опитаних, повідомлення особі про підозру – 62,0 % та постанову про застосування запобіжного заходу у вигляді тримання під вартою 89,5 %.

Запропоновано, з метою встановлення усіх обставин справи закріпити в КПК України додаткові підстави для зупинення досудового слідства, а саме: місцезнаходження обвинуваченого відоме, однак відсутня реальна можливість його участі в кримінальному провадженні у зв'язку з розглядом питання про позбавлення особи імунітету від кримінального переслідування, або про видачу особи, яка вчинила злочин, зарубіжними державами (екстрадицію), а також у зв'язку неможливістю з об'єктивних причин прибути до місця провадження досудового розслідування підтримало 205 опитаних (76,0 %); підозрюваний перебуває поза межами держави – 118 (44,0 %); настання надзвичайних правових режимів – 60 (22,0 %); необхідність проведення експертизи – 234 (87,0 %).

Одержують вказівки від прокурора щодо прийняття певних процесуальних рішень по усуненню причин та умов злочину, а також проведення певних дій на початковому етапі досудового розслідування, щодо запобігання інших злочинів в усній формі 36,5 % респондентів, в письмовій – 19,0 %, а через свого керівника –44,5 %.

Закріплення у КПК України окремою нормою статтю 23-1 КПК України 1960 року, щодо встановлення причин та умов злочину підтримало 237 (88 %) опитаних.

На запитання «Які форми взаємодії слідчих і працівників оперативних підрозділів на стадії досудового розслідування потребують найбільшої уваги в плані правового та організаційного забезпечення?» 77,0 % респондентів вважають спільне реагування на заяви та повідомлення про кримінальні правопорушення, що надійшли до ОВС, 62,5 % – розгляд слідчим підрозділом матеріалів, направлених оперативним підрозділом за результатами ОРД, 92,5 % – створення та організація роботи слідчо-оперативної групи для досудового розслідування кримінальних правопорушень, 72 % – виконання співробітниками оперативного підрозділу доручень про проведення слідчих (розшукових) дій та негласних слідчих (розшукових) дій і спільна робота по усуненню причин та умов злочину –82,0 %.

У ході дослідження ми поставили таке запитання «Який напрям подальшого реформування органів досудового розслідування, на Ваш погляд, є найбільш перспективним?» і отримали подібний результат: концентрація розслідування всіх злочинів у слідчому апараті ОВС – 208 (82,5 %); заснування незалежного слідчого органу – 23 (8,0 %); створення при судах загальної юрисдикції інституту судових слідчих – 14 (0,5 %); удосконалення існуючої системи досудового розслідування – 25 (9,0 %).

До основних наслідків, що найчастіше призводять помилки, допущені слідчими під час складання постанов та обвинувальних висновків відносяться визнання доказів недопустимими – 44,0 % та повернення справ для додаткового розслідування – 42,0 %, а до основних порушень, що допускають слідчі при складанні обвинувального висновку: у мотивувальній частині не міститься необхідний аналіз причин та умов злочину –53,0 %; не наводяться докази причетності до злочину окремих учасників злочинної групи – 65,0 %.

Головними причинами повернення кримінальних справ для провадження додаткового розслідування є неповнота досудового розслідування (порушення вимог щодо всебічного, повного і об’єктивного дослідження обставин провадження), яку неможливо усунути в судовому засіданні – 149 (55,0 %); невірна кваліфікація злочину (в окремих випадках – неврахування попередньої судимості обвинуваченого), що впливає на визначення повторності злочинів – 60 (22,5 %); порушення слідчими вимог кримінального процесуального законодавства, зокрема прав осіб, які притягаються до кримінальної відповідальності – 41 (15,0 %); помилки, які допускалися в результаті неуважності та неналежного виконання слідчими своїх обов’язків, зокрема під час складання основних процесуальних документів – 81 (30,0 %); неякісне зібрання матеріалів дослідчої перевірки – 23 (8,0 %); порушення строків досудового розслідування – 41 (15,0 %); невстановлення у повному обсязі причин та умов злочину, особи обвинуваченого або відсутність матеріалів, що її характеризують – 234

(87 %); проведення досудового розслідування неналежним суб'єктом – 3 (1,0 %); призначення та проведення експертиз спеціалістами, а не відповідними експертами чи експертними установами – 11 (3,5 %); невиконання вказівок прокурора чи суду – 40 (14,0 %).

83 % респондентів зазначили, що їхній роботі трапляється протидія розслідуванню з боку зацікавлених осіб, що завжди впливає на перспективи досудового розслідування та судового розгляду справи (78,5 %). Така протидія переважно здійснюється з боку запідозрених осіб (підозрюваних, обвинувачених) та їх спільників – 63,0 %.

Потребують обов'язкового підвищення кваліфікації професійні якості працівників щодо ефективного усунення причин та умов за новим КПК України і основними чинниками, що негативно впливають на підготовку майбутніх слідчих у вищих навчальних закладах МВС України є недостатня взаємодія з територіальними підрозділами в організації навчання – 27 (10,0 %); недостатньо уваги приділено викладанню профільних дисциплін, особливо на випускних курсах – 172 (64,0 %); неефективне та не досить системне використання криміналістичних полігонів та навчальних райвідділів – 138 (51,0 %); формальне в деяких випадках проходження навчальної практики та стажування в практичних підрозділах – 237 (88,0 %); недостатній рівень професійної компетентності викладацького складу – 208 (77,0 %).

Підводячи підсумки необхідно зазначити, що з метою усунення причин та умов злочинності державою повинна проводитися кримінологічна політика. З отриманих у результаті соціологічного опитування даних можна зробити такі висновки. Більшість опитаних слідчих органів прокуратури вважають, що криміногенна обстановка на території нічим не відрізняється від криміногенної обстановки в державі у цілому. Проте вони зауважують, що злочинність була, є і завжди буде. Для того, щоб її стримувати необхідно усувати причини її зростання. Основними причинами ускладнення криміногенної обстановки на території опитані вважають економічні та

пояснюють, що тривала економічна криза в державі, яка зумовлює високий рівень безробіття та низький рівень забезпеченості населення цих умовах набуває ще більших масштабів.

Додаток В

Результати соціологічного опитування працівників оперативних підрозділів кримінальної поліції Національної поліції України (257 респондентів)

1. Ваш вік	**Кількість, осіб**	**Відсоток, %**
До 25 років	106	41,2
26–35 років	119	46,3
36–50 років	28	10,9
51 і більше	4	1,6
2. Ваша освіта		
Середня загальна	–	–
Середня спеціальна	7	2,72
Середня спеціальна юридична	68	26,5
Незакінчена вища юридична	61	23,7
Вища юридична	32	12,6
Вища неюридична	89	34,6
3. Місце і характер Вашої службової діяльності		
Керівник (будь-якого рівня) органу (підрозділу) кримінальної поліції	48	18,7
Працівник, підпорядкований Департаменту карного розшуку (у тому числі Управлінню оперативних розробок)	80	31,1
Працівник, підпорядкований Департаменту протидії наркозлочинності (у тому числі Управлінню оперативних розробок)	20	7,9
Працівник, підпорядкований Департаменту захисту економіки (у тому числі Управлінню оперативних розробок)	60	23,4
Працівник, підпорядкований Департаменту кримінальної розвідки	24	9,4
Інше	24	9,3
4. Стаж роботи в органах внутрішніх справ		
До 2 років	28	10,9
2–5 років	124	48,3
6–12 років	76	29,6
13–20 років	16	6,2
Понад 20 років	12	4,6

5. Стаж роботи в даному підрозділі кримінальної поліції

До 2 років	101	39,3
2–5 років	125	48,6
6–12 років	27	10,5
13–20 років	4	1,6
Понад 20 років	–	–

6. Чи вважаєте Ви, що оперативно-розшукові сили та засоби застосовуються лише на стадіях попередження, припинення та розкриття злочинів відповідно до Закону України "Про оперативно-розшукову діяльність" і не використовуються для профілактики правопорушень, що передбачено іншими нормативними актами?

Так	138	53,7
Ні	115	44,8
Власний варіант відповіді	4	1,6

7. Чи доцільно, на Ваш погляд, розглядати оперативно-профілактичний вплив як опосередкований і трансформований через ОРЗ кінцевий результат ОРД?

Так	173	67,3
Ні	69	26,9
Власний варіант відповіді	15	5,8

8. Чи вважаєте Ви, що заходи запобігання злочинам, які здійснюються кримінальною поліцією в ході ОРД відрізняються від запобіжних заходів, під час яких проведення ОРД законом не передбачено?

Так	203	79
Ні	50	19,5
Власний варіант відповіді	4	1,6

9. Чи існує, на Ваш погляд, потреба в удосконаленні окремих положень Закону України "Про оперативно-розшукову діяльність" у напрямі впорядкування логічної структури окремих розділів та конкретизації тих норм, що мають декларативний характер?

Так	237	92,2
Ні	16	6,2
Власний варіант відповіді	4	1,6

10. Чи доцільно в Законі України "Про оперативно-розшукову діяльність" визначити статус підзаконних відомчих нормативних актів, що мають видаватися у відповідності з ним, а також статус суб'єктів, що керують оперативними підрозділами?

Так	205	79,8

Ні	52	20,2
Власний варіант відповіді	–	–

11. Чи достатньо, на Ваш погляд, у відомчих нормативних актах закріплено повноваження підрозділів кримінальної поліції щодо здійснення функцій запобігання злочинам?

Так	43	16,7
Ні	206	80,2
Власний варіант відповіді	8	3,1

12. Чи вважаєте Ви, що сучасній системі відомчого регулювання запобігання злочинам притаманний декларативний характер і бракує чіткої регламентації щодо здійснення запобіжних заходів із застосуванням сил та засобів ОРД?

Так	229	89,1
Ні	20	7,8
Власний варіант відповіді	8	3,1

13. Чи не вбачаєте Ви певних колізій, а іноді й прямих протиріч у змісті деяких відомчих нормативних актів, зокрема, за ступенем обов'язковості їх виконання?

Так	229	89,1
Ні	20	7,8
Власний варіант відповіді	8	3,1

14. Чи достатньо, на Вашу думку, у відомчих нормативних актах визначено конкретний порядок внутрішньої і зовнішньої взаємодії окремих підрозділів з метою підвищення ефективності запобіжної діяльності?

Достатньо	32	12,5
Недостатньо	213	82,9
Взагалі не визначають	12	4,7

15. Чи достатньою мірою, на Ваш погляд, розроблено критерії оцінки агентурно-оперативної діяльності та її запобіжної функції?

В достатній мірі	55	21,4
Недостатньо	170	66,2
Взагалі не розроблено	32	12,5

16. Чи вважаєте Ви необхідним розробити (удосконалити) систему критеріїв оцінки діяльності оперативних підрозділів кримінальної поліції, зокрема, шляхом упровадження важелів матеріального та морального стимулювання їх працівників?

Так	253	98,4

Ні	4	1,6
Власний варіант відповіді	–	–

17. Чи в достатній мірі, на Ваш погляд, здійснюється обмін позитивним досвідом оперативної роботи, зокрема, шляхом поширення серед практичних працівників спеціальних видань із висвітленням прикладних питань запобігання злочинам силами та засобами ОРД?

Достатньо	23	8,9
Недостатньо	226	87,9
Власний варіант	8	3,1

18. Чи вважаєте Ви доцільним розробку й видання спеціального відомчого нормативного акта щодо регулювання питань застосування оперативно-розшукових сил та засобів у сфері запобігання злочинам кримінальною поліцією?

Так	206	80,2
Ні	47	18,3
Власний варіант відповіді	4	1,6

19. Чи доцільно, на Ваш погляд, визначити в нормативних актах компетенцію кожного підрозділу та посадових осіб у здійсненні функцій оперативно-розшукового запобігання злочинам?

Так	218	84,8
Ні	39	15,2
Власний варіант відповіді	–	–

20. Чи є необхідність розробки й видання відомчих нормативних актів щодо організації і тактики запобігання злочинам, обліково-реєстраційної дисципліни та нормативного закріплення порядку дій посадових осіб кримінальної поліції у даній сфері діяльності?

Так	204	79,4
Ні	53	20,6
Власний варіант відповіді	–	–

21. Чи доцільно, на Ваш погляд, створити в системі кримінальної поліції спеціальні підрозділи або передбачити відповідальних працівників за запобіжну роботу із зазначенням їх правового статусу?

Так	124	48,2
Ні	120	46,7
Власний варіант відповіді	12	4,7

22. Чи існує, на Вашу думку, потреба в розробці машинно-програмного комплексу для забезпечення збору, систематизації, зберігання, обробки й видання інформації, що стосується питань запобігання злочинам оперативними підрозділами кримінальної поліції?

Так	198	77
Ні	55	21,4
Власний варіант відповіді	4	1,6

23. Чи потребує, на Ваш погляд, удосконалення врегульований порядок подання результатів ОРД органу дізнання, слідчому, прокурору, суду?

Так	188	73,2
Ні	53	20,6
Власний варіант відповіді	16	6,2

24. Чим, на Ваш погляд, обумовлені основні недоліки у запобіганні злочинам оперативно-розшуковими засобами?

Відсутністю чи недостатністю цілеспрямованого організаційно-управлінського впливу	37	14,4
Підвищенням рівня професіоналізму злочинців	49	19,1
Недостатнім рівнем кваліфікації, морального стану та соціальної захищеності працівників	126	49
Корумпованістю певних структур органів внутрішніх справ та інших державних органів	23	8,9
Власний варіант відповіді	23	8,9

25. Чи вважаєте Ви за доцільне окремо вивчати тактику злочинців на стадіях готування та вчинення злочинів, під час протидії правоохоронним органам, особливості організації розвідки та контррозвідки у злочинному середовищі?

Так	238	92,6
Ні	12	4,7
Власний варіант відповіді	8	3,1

Аналітична довідка

щодо результатів соціологічного опитування працівників оперативних підрозділів кримінальної поліції Національної поліції України (257 респондентів)

Соціально-демографічні дані опитаних розподілилися таким чином.

За віком:

мають вік до 25 років – 41,2 % (106)*;

від 26 до 35 років – 46,3 % (119);

від 36 до 50 років – 10,9 % (28) ;

51 та більше – 1,6 % (4).

За освітою:

мають середню спеціальну освіту – 2,72 % (7);

середню спеціальну юридичну – 26,5 % (68);

незакінчену вищу юридичну – 23,7 % (61);

вищу юридичну – 12,6 % (32);

вищу неюридичну – 34,6 % (89).

За місцем і характером службової діяльності:

18,7 % (48) – керівники (будь-якого рівня) органу (підрозділу) кримінальної міліції;

31,7 % (80) – працівники, підпорядковані Департаменту карного розшуку (у тому числі Управлінню оперативних розробок);

23,4 % (60) – працівники, підпорядковані Департаменту захисту економіки (у тому числі Управлінню оперативних розробок);

7,9 % (20) – працівники, підпорядковані Департаменту протидії наркозлочинності (у тому числі Управлінню оперативних розробок);

7,9 % (20) – працівники, підпорядковані Департаменту кримінальної розвідки;

9,3 % (24) – працюють в інших підрозділах;

За стажем роботи в органах внутрішніх справ:

10,9 % (28) – до 2 років;

48,3 % (124) – 2–5 років;

29,6 % (76) – 6–12 років;

6,2 % (16) – 13–20 років;

4,6 % (12) – понад 20 років.

За стажем роботи у вищезазначеному підрозділі кримінальної міліції:

39,3 (101) – до 2 років;

48,6 % (125) – 2–5 років;

10,5 % (27) – 6–12 років;

1,6 % (4) – 13–20 років.

53,7 % (138) опитаних вважають, що оперативно-розшукові сили та засоби застосовуються на стадіях попередження, припинення та розкриття злочинів відповідно до Закону України “Про оперативно-розшукову

* У дужках зазначається кількість опитаних.

діяльність", у тому числі і для профілактики правопорушень, що передбачено іншими нормативними актами.

Хоча 44,8 % (115) опитаних вважають, що наявні оперативно-розшукові сили та засоби використовуються не в повній мірі, тобто лише на стадіях попередження, припинення та розкриття злочинів і при цьому не здійснюється профілактика правопорушень, що передбачено іншими нормативними актами.

З числа опитаних, 67,3 % (173) вважають, що оперативно-профілактичний влив, якщо він опосередкований і трансформований через оперативно-профілактичні заходи, можна розглядати як кінцевий результат ОРД, при цьому 26,9 % (69) мають протилежну думку.

79 % (203) – вважають, що заходи, які здійснюються кримінальною поліцією в ході ОРД відрізняються від запобіжних заходів, під час яких проведення ОРД законом не передбачено.

На думку 92,2 % (237) респондентів, існує потреба в удосконаленні окремих положень Закону України "Про оперативно-розшукову діяльність" у напрямі впорядкування логічної структури окремих розділів та конкретизації тих норм, що мають декларативний характер, а лише 6,2 % (16) вважають, що такої потреби не існує.

На думку 79,8 % (205) опитаних, доцільно визначити в Законі України "Про оперативно-розшукову діяльність" статус підзаконних відомчих нормативних актів, що мають видаватись у відповідності з ним, а також статус суб'єктів, що керують оперативними підрозділами.

З числа опитаних 80,2 % (206) вважають, що у відомчих нормативних актах недостатньо закріплені повноваження підрозділів кримінальної поліції щодо здійснення функцій запобігання злочинам, а 16,7 % (43) вважають, що ці повноваження зазначені в повній мірі.

Більшість респондентів (89,1 % (229)) вважають, що сучасній системі відомчого регулювання запобігання злочинам бракує чіткої регламентації здійснення запобіжних заходів із застосуванням сил та засобів ОРД, їй притаманний декларативний характер.

На переконання 89,1 % (229) опитаних, існують певні колізії, а іноді прямі протиріччя у змісті деяких відомчих нормативних актів, зокрема, за ступенем обов'язковості їх виконання.

Переважна кількість респондентів (82,9 % (213)) вважає, що у відомчих нормативних актах недостатньо визначено конкретний порядок внутрішньої і зовнішньої взаємодії окремих підрозділів з метою підвищення ефективності запобіжної діяльності.

66,2 % (170) опитаних вважають, що недостатньо розроблено критерії оцінки агентурно-оперативної функції та її запобіжні функції.

Переважна більшість респондентів (98,4 % (253)) вважає за необхідне розробити (удосконалити) систему критеріїв оцінки діяльності оперативних підрозділів кримінальної поліції, зокрема, шляхом упровадження важелів матеріального та морального стимулювання їх працівників.

На думку 87,9 % (226) практичних працівників недостатньо здійснюється обмін позитивним досвідом оперативної роботи, зокрема, шляхом поширення серед практичних працівників спеціальних видань із висвітленням прикладних питань запобігання злочинам силами так засобами ОРД.

80,2 % (206) респондентів вважають за доцільне розробку й видання спеціального відомчого нормативного акта щодо регулювання питань застосування оперативно-розшукових сил та засобів у сфері запобігання злочинам кримінальною поліцією.

Виходячи з власного досвіду практичної діяльності 84,8 % (218) вважають, що слід визначити в нормативних актах компетенцію кожного підрозділу та посадових осіб у здійсненні функцій оперативно-розшукового запобігання злочинам.

Переважна більшість опитаних (79,9 % (204)), вважають, що назріла необхідність розробки і видання відомчих нормативних актів щодо організації і тактики запобігання злочинам, обліково-реєстраційної дисципліни та нормативного закріплення порядку дій посадових осіб кримінальної поліції у даній сфері.

Дещо розділилися думки респондентів щодо створення в системі кримінальної поліції спеціальних підрозділів чи призначення працівників відповідальних за попереджувальну роботу із визначенням їх правового статусу. За створення таких підрозділів або призначення таких працівників висловилося 48,2 % (124), проти – 46,7 % (120).

На думку 77 % (198), назріла потреба в розробці машинно-програмного комплексу для забезпечення збору, систематизації, зберігання, обробки й видання інформації, що стосується питань запобігання злочинам оперативними підрозділами кримінальної поліції.

На основі власного практичного досвіду 73,2 % (188) респондентів зазначили, що потребує вдосконалення врегульований порядок подання результатів ОРД органу дізнання, слідчому, прокурору, суду.

Серед причин, що обумовлюють основні недоліки у запобіганні злочинам оперативно-розшуковими засобами, респонденти зазначили:

недостатній рівень кваліфікації, морального стану та соціальної захищеності працівників – 49 % (126);

підвищення професіоналізму злочинців – 19,1 % (49);

відсутність чи недостатність цілеспрямованого організаційно-управлінського впливу – 14,4 (37);

корумпованістю певних структур органів внутрішніх справ та інших державних органів – 8,9 % (23).

Абсолютна більшість опитаних (92,6 % (238)) вважають, що доцільно окремо вивчати тактику злочинців на стадіях готування та вчинення злочинів, під час протидії правоохоронним органам і особливості організації розвідки та контррозвідки у злочинному середовищі.

Отже, виходячи з результатів соціологічного опитування, проведеного серед працівників оперативних підрозділів кримінальної поліції системи МВС України, можна зробити наступні висновки.

У середньому вік респондентів складає від 18 до 35 років. Значна кількість респондентів має вищу неюридичну освіту (34,6 % (32), проте більшість опитаних закінчували (або закінчують) заклади юридичного профілю. Таким чином, у практичних підрозділах продовжує існувати проблема кадрового забезпечення, зокрема комплектування підрозділів досвідченими фахівцями з вищою юридичною освітою. Крім того, існує проблема висококваліфікованої підготовки працівників оперативних підрозділів через їх недосвідченість та відсутність сучасних знань з ОРД.

Більшість опитаних працюють у Департаменті карного розшуку або у службах захисту економіки, а приблизно третина – керівники органу (підрозділу) кримінальної міліції.

Переважна більшість опитаних мають стаж роботи в органах внутрішніх справ від 2 до 5 років, тобто є молодими фахівцями, і мають недостатні практичні навички ведення ОРД, хоча при цьому третина респондентів має стаж від 6 до 20 років, тобто є фахівцями із значним досвідом роботи, розвиненими професійними навичками.

На думку респондентів, оптимізації процесу профілактики правопорушень оперативними підрозділами сприятиме, насамперед, удосконалення нормативної бази, зокрема Закону України “Про оперативно-розшукову діяльність”. При цьому в новому законопроекті слід:

впорядкувати логічну структуру, конкретизувати деякі норми, усунути їх декларативний характер;

визначити статус підзаконних відомчих нормативних актів, що регулюють ОРД;

визначити статус керівників оперативних підрозділів;

конкретизувати норми, що стосуються попередження злочинів.

Абсолютна більшість респондентів вважає, що необхідно змінити відомче нормативне регулювання діяльності оперативних підрозділів, а саме:

чітко закріпити повноваження підрозділів кримінальної міліції у сфері попередження злочинності;

чітко регламентувати здійснення попереджувальних заходів із застосуванням сил та засобів ОРД;

усунути колізії і протиріччя між деякими відомчими нормативними актами, насамперед щодо обов’язковості їх виконання;

чітко регламентувати порядок внутрішньої і зовнішньої взаємодії окремих підрозділів, особливо у сфері попереджувальної діяльності;

удосконалити критерії оцінки агентурно-оперативної діяльності та її попереджувальні функції;

визначити компетенцію кожного підрозділу та його керівника у здійсненні функцій оперативно-розшукового попередження злочинів.

Також слід враховувати пропозиції респондентів щодо необхідності вдосконалення системи матеріального й морального стимулювання працівників оперативних підрозділів.

Зважаючи на пропозиції та думки, висловлені працівниками практичних підрозділів органів внутрішніх справ під час соціологічного опитування, пропонується:

розглянути можливість створення в системі кримінальної поліції спеціальних підрозділів або призначити спеціальних працівників, відповідальних за запобіжну роботу, з визначенням їх правового статусу, чіткої регламентації діяльності;

здійснити розробку машинно-програмного комплексу для забезпечення збору, систематизації, зберігання, обробки й видання інформації, що стосується питань запобігання злочинам оперативними підрозділами кримінальної поліції;

удосконалити порядок подання результатів ОРД органу дізнання, слідчому, прокурору, суду;

розробити та видати окремі відомчі нормативні акти щодо організації і тактики запобігання злочинам, обліково-реєстраційної дисципліни та порядку дій посадових осіб кримінальної поліції у цій сфері;

розширити коло спеціальних видань та збільшити публікацію аналітичних матеріалів та наукових розробок у цих виданнях, враховуючи те, що працівники органів внутрішніх справ інформацію та матеріали, необхідні для використання в оперативно-службовій діяльності, отримують переважно з відомчих видань.

Додаток Г

Проект

ЗАКОН УКРАЇНИ «ПРО ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОЇ СИСТЕМИ ЗАПОБІГАННЯ ЗЛОЧИНАМ»

Цей Закон відповідно до Конституції України, законів України та загальновизнаних норм міжнародного права встановлює основи правового регулювання відносин, що виникають у зв'язку з діяльністю державної системи запобігання злочинам.

РОЗДІЛ І. ЗАГАЛЬНІ ПОЛОЖЕННЯ

Стаття 1. Основні терміни використані в Законі

державна система запобігання злочинам – це сукупність суб'єктів запобігання злочинам, а також економічних, правових, організаційних та матеріально-ресурсних заходів забезпечення їх діяльності;

запобігання злочинам – діяльність, що спрямована на недопущення вчинення злочинів, шляхом виявлення й усунення причин та умов, що сприяють їх вчиненню, здійснення впливу на осіб, схильних до їх вчинення;

заходи запобігання злочинам – комплекс взаємопов'язаних засобів, спрямованих на виявлення, усунення причин злочинів і умов, що сприяють їх вчиненню, недопущення злочинів особами з протиправною поведінкою;

кримінологічна експертиза – спеціальне дослідження проектів законів, інших нормативних правових актів, що проводиться для оцінки їх можливого впливу на стан злочинності;

кримінологічний моніторинг – система постійного спостереження та комплексного аналізу, оцінки злочинності й інших пов'язаних з нею явищ, а також ефективності діяльності суб'єктів запобігання злочинам.

Стаття 2. Основні цілі запобігання злочинам

Запобігання злочинам має такі основні цілі:

запобігання криміногенним процесам в суспільстві, забезпечення стримування злочинності й нейтралізації її негативних наслідків;

усунення обставин, що сприяють вчиненню злочинів;

індивідуальний профілактичний вплив щодо конкретних осіб схильних до вчинення злочинів, а також щодо осіб з віктимною поведінкою.

Стаття 3. Правова основа запобігання злочинам

В Україні створені вихідні правові засади щодо забезпечення діяльності держави та її органів із запобігання злочинам й правопорушенням, зокрема, силами поліції. Заходи цієї діяльності ґрунтуються на положеннях Конституції України, законів і підзаконних, у тому числі відомчих, нормативно-правових актів.

Систему законодавчих актів України у сфері запобігання злочинам складають: закони, що визначають статус суб'єктів правоохоронної діяльності, на яких покладено запобігання злочинам; кодифіковані законодавчі акти; закони, що регулюють запобігання окремим видам злочинів та правопорушень; закони, що регламентують правовий запобіжний вплив на певні категорії осіб; закони, що регламентують громадський контроль за правоохоронною діяльністю та участь громадськості у запобіганні злочинам; міжнародні нормативно-правові акти, згоду на які дала Верховна Рада України.

Стаття 4. Принципи запобігання злочинам

Запобігання злочинам ґрунтується на загальновизнаних принципах міжнародного права, Конституції України, з прав людини і громадянина , а а також на принципах законності, демократизму, гласності, соціальної справедливості, комплексності, своєчасності та достатності заходів запобігання злочинам.

Стаття 5. Законність запобігання злочинам

Діяльність суб'єктів запобігання злочинам реалізується у суворій відповідності до вимог законодавства України.

Заходи запобігання злочинам застосовуються при наявності встановлених законодавством України підстав при неухильному дотриманні прав і законних інтересів осіб, щодо яких вони застосовуються.

Наказ або розпорядження є законними, якщо вони віддані відповідною особою в належному порядку та в межах її повноважень і за змістом не суперечать чинному законодавству та не пов'язані з порушенням конституційних прав та свобод людини і громадянина.

Стаття 6. Демократизм запобігання злочинам

Демократизм запобігання злочинам означає його здійснення широкою системою державних органів, за участю в цій діяльності органів місцевого самоврядування, громадських об'єднань і громадян.

Стаття 7. Соціальна справедливість запобігання злочинам

Запобігання злочинам здійснюється в інтересах захисту законних інтересів осіб та відновлення їх порушених прав і свобод. Застосування заходів запобігання злочинам має відповідати характеру і ступеню суспільної небезпеки протиправного діяння.

Стаття 8. Комплексний підхід у запобіганні злочинам

Комплексний підхід у запобіганні злочинам означає: застосування взаємопов'язаних заходів економічного, соціально-політичного, правового, психолого-педагогічного, організаційного, технічного та іншого характеру, спрямованих на усунення причин злочинів і умов, що сприяють їх вчиненню; поєднання загального та індивідуального запобігання злочинам; скоординована взаємодія суб'єктів запобігання злочинам.

Стаття 9. Своєчасність і достатність заходів запобігання злочинам

Заходи запобігання злочинам застосовуються при виникненні загрози вчинення злочинів конкретними особами в такому обсязі і з такою інтенсивністю, які дозволяють не допустити їх вчинення.

Стаття 10. Суб'єкти запобігання злочинам

У запобігання злочинам беруть участь органи:

– які визначають державну політику у сфері боротьби зі злочинністю (Президент України, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України);

– які здійснюють координацію діяльності у сфері запобігання та протидії злочинності (Генеральний прокурор України та підпорядковані йому прокурори; Рада національної безпеки і оборони України);

– які здійснюють правоохоронну діяльність у сфері боротьби зі злочинністю (серед суб'єктів даної групи варто виділяти дві підгрупи: а) органи, для яких здійснення діяльності по боротьбі зі злочинністю є однією з основних функцій (наприклад, Департамент карного розшуку Національної поліції України, Головне управління по боротьбі з корупцією та організованою злочинністю СБУ України та ін.); б) органи які здійснюють таку діяльність лише у процесі виконання ними основних функцій, що безпосередньо не пов'язані з боротьбою зі злочинністю (Національний банк України, Міністерство фінансів України, Державна митна служба України, Державна прикордонна служба України, а також інші міністерства та відомства, що мають контрольні повноваження у межах покладених на них обов'язків щодо взаємодії зі спецпідрозділами по боротьбі зі злочинністю);

в) які здійснюють контролюючу та інші види управлінської діяльності (громадські організації, об’єднання, органи державного контролю, преса).

РОЗДІЛ П. ЗАГАЛЬНЕ ЗАПОБІГАННЯ ЗЛОЧИНАМ

Стаття 11. Заходи загального запобігання злочинам

Заходами загального запобігання злочинам є:

виявлення та усунення причин злочинів і умов, що сприяють їх вчиненню;

правове виховання;

кримінологічна експертиза проектів законодавчих та інших нормативних правових актів;

визначення ефективності запобіжної діяльності на рівні суспільства, держави та особи.

Стаття 12. Виявлення та усунення причин злочинів і умов, що сприяють їх вчиненню

Кожен державний орган в межах своєї компетенції зобов’язаний виявляти обставини і ситуації соціального, психологічного, управлінського, економічного та іншого характеру, безпосередньо зумовлюють або полегшують можливість вчинення злочинів та вживати заходів до їх усунення.

Про виявлені причини злочинів і умов, що сприяють їх вчиненню, державні органи письмово інформують відповідні компетентні державні органи, організації, повноважні приймати заходи до їх усунення та реагують визначеними у Законі актами нормативно-правового характеру .

Стаття 13. Правове виховання

Правове виховання є цілеспрямовану систематичну діяльність суб’єктів запобігання злочинам по формуванню правової свідомості, правової культури і правомірної поведінки.

Правове виховання здійснюється в рамках системи загальної, середньої, вищої і післявузівської професійної освіти, діяльності засобів масової інформації і правової освіти населення.

Формами правового виховання є правова пропаганда, правове навчання, надання юридичної допомоги громадянам, пропаганда законослухняної поведінки в засобах масової інформації.

Правоохоронні органи, державні освітні та науково-дослідні установи в межах своєї компетенції надають методичну та інформаційну допомогу іншим суб’єктам запобігання злочинам при веденні ними роботи з правового виховання.

Стаття 14. Кримінологічна експертиза

Рішення про необхідність проведення кримінологічної експертизи приймається законодавчими та виконавчими органами державної влади України й суб'єктами запобігання злочинам.

Кримінологічна експертиза проводиться експертами відповідних установ або іншими спеціалістами, що володіють необхідними знаннями у відповідній сфері діяльності.

Порядок реалізації результатів кримінологічної експертизи визначається органами, які прийняли рішення про її призначення.

РОЗДІЛ Ш. ІНДИВІДУАЛЬНЕ ЗАПОБІГАННЯ ЗЛОЧИНАМ

Стаття 15. Підстави застосування заходів індивідуального запобігання злочинам

Підставами застосування заходів індивідуального запобігання злочинам є такі юридично встановлені факти:

- неодноразового вчинення особою адміністративних правопорушень з нарощуванням ступеню їх суспільної небезпеки, що свідчить про можливість вчинення ним злочину;
- наявності в діянні особи ознак складу злочину за відсутності заяви чи повідомлення для внесення відомостей до Єдиного реєстру досудових розслідувань; звільнення особи від кримінальної відповідальності за нереабілітуючими підставами, передбаченими чинним кримінальним і кримінальним процесуальним законодавством;
- невиконання особою, засудженою без призначення покарання або із звільненням від покарання, умовно або з відстрочкою виконання вироку, обов'язків, покладених на нього вироком суду, якщо відсутні підстави для скасування кримінального засудження або відстрочки виконання вироку;
- антигромадської поведінки осіб, раніше судимих за вчинення тяжких та особливо тяжких злочинів.

Дані факти встановлюються в результаті:

- дізнання, досудового розслідування і судового розгляду;
- проведення прокурорських перевірок;
- здійснення оперативно-розшукової діяльності;
- здійснення іншої службової діяльності правоохоронними або контролюючими органами;
- розгляду повідомлень організацій, громадських об'єднань, заяв і скарг громадян, публікацій в засобах масової інформації.

Стаття 16. Особи, щодо яких здійснюється індивідуальне запобігання злочинам

Індивідуальне запобігання злочинам здійснюється щодо таких осіб:

звільнених з місць позбавлення волі, засуджених за вчинення тяжких або особливо тяжких злочинів;

засуджених до міри покарання, не пов’язаною з позбавленням волі;

засуджених, яким відстрочено відбування покарання;

засуджених умовно;

звільнених умовно-достроково від відбування покарання;

звільнених від кримінальної відповідальності за нереабілітуючими підставами;

які вчинили адміністративні правопорушення при обставинах, що обтяжують відповідальність;

хворих на алкоголізм і наркоманію, які перебувають на обліку в закладах охорони здоров’я і вчиняють адміністративні правопорушення;

батьків або законних представників неповнолітніх, які не виконують своїх обов’язків по вихованню, навчанню дітей й негативно впливають на їхнє поводження або жорстоко поводяться з ними;

дітей, перерахованих в Законі України «Про органи і служби у справах дітей та спеціальні установи для дітей».

Стаття 17. Заходи індивідуального запобігання злочинам

Заходами індивідуального запобігання злочинам є:

профілактична бесіда;

направлення інформації – про причини й умови антигромадської поведінки;

постановка на профілактичний облік;

встановлення контролю над ходом соціальної реабілітації осіб, звільнених з місць позбавлення волі, засуджених за вчинення тяжких або особливо тяжких злочинів;

надання соціальної допомоги профілактуємим особам.

Зазначені заходи застосовуються суб’єктами запобігання злочинам з урахуванням індивідуальних особливостей профілактуємих осіб, характеру і ступеня суспільної небезпеки вчинених ними протиправних діянь. Порядок їх застосування регламентується у відповідних нормативних правових актах правоохоронних органів з урахуванням специфіки їх запобіжної діяльності.

Стаття 18. Профілактична бесіда

Профілактична бесіда складається з роз’яснення особі його відповідальності перед суспільством, соціальних і правових наслідків продовження антигромадської поведінки, переконанні в необхідності дотримуватися встановлених норм поведінки.

В ході бесіди профілактуємих особа попереджається про необхідність припинення антигромадської поведінки.

У профілактичній бесіді можуть брати участь представники відповідних організацій, громадських об’єднань та інші зацікавлені особи.

Стаття 19. Виявлення причин і умов, які сприяли вчиненню кримінального правопорушення

При провадженні досудового слідства і судового розгляду кримінального провадження слідчий зобов'язаний виявляти причини і умови, які сприяли вчиненню злочину.

Стаття 20. Подання слідчого, прокурора в кримінальному провадженні

Слідчий, прокурор, встановивши причини і умови, що сприяли вчиненню злочину, вносять у відповідний державний орган, громадську організацію або посадовій особі подання про вжиття заходів для усунення цих причин і умов.

Якщо в ході досудового слідства буде встановлено, що в діянні особи, яка притягається до кримінальної відповідальності, чи в діяннях інших осіб є ознаки правопорушення або ці особи повинні бути згідно з чинним законодавством притягнуті до матеріальної відповідальності, слідчий чи прокурор зобов'язані порушити в поданні питання про притягнення цих осіб до матеріальної відповідальності.

Стаття 21. Направлення інформації про причини й умови антигромадської поведінки

Інформація про причини і умови антигромадської поведінки особи направляється керівникам організацій, громадських об'єднань для застосування заходів профілактичного впливу, а також усунення причин та умов, що сприяють такій поведінці.

Про вжиті заходи повідомляється ініціатор направлення інформації у місячний термін.

У разі залишення посадовою особою подання без розгляду орган дізнання, слідчий чи прокурор зобов'язані вжити заходи, передбачені статтями 254-257 Кодексу України про адміністративні правопорушення.

Стаття 22. Профілактичний облік

На профілактичний облік у відповідних правоохоронних органах ставляться особи, поведінка яких вказує на можливість вчинення ними злочинів. Він спрямований на спостереження і контроль за їх поведінкою, надання профілактичного впливу на таких осіб і усунення причин злочинів і умов, що сприяють їх вчиненню.

Правила постановки і зняття з профілактичного обліку зазначених осіб визначаються в порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України.

Стаття 23. Встановлення контролю над ходом соціальної реабілітації осіб, звільнених з місць позбавлення волі, засуджених за вчинення тяжких або особливо тяжких злочинів

Після звільнення з місць позбавлення волі осіб, засуджених за вчинення тяжких або особливо тяжких злочинів, може бути встановлено спостереження за ходом їх соціальної реабілітації відповідно до законодавства України.

Стаття 24. Надання соціальної допомоги

Профілактуємим особам суб'єкт запобігання злочинам створює сприятливі умови в побутовому і трудовому влаштуванні, у наданні їм психолого-педагогічної, медичної, консультативно-правової та іншої допомоги, передбаченої законодавством України.

Стаття 25. Права осіб, щодо яких застосовуються заходи індивідуального запобігання злочинам

Особи, щодо яких застосовуються заходи індивідуального запобігання злочинам, мають право:

знати підстави постановки на профілактичний облік;

знати підстави та характер застосовуваних до них заходів індивідуального запобігання злочинам;

заявляти клопотання і оскаржувати дії, здійснювані у зв'язку з застосуванням заходів індивідуального запобігання злочинам, вищій посадовій особі, прокурору або до суду.

РОЗДІЛ IV. ОРГАНІЗАЦІЙНЕ І РЕСУРСНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЗАПОБІГАННЯ ЗЛОЧИНАМ

Стаття 26. Планування запобігання злочинам

Планування запобігання злочинам здійснюється суб'єктами державної системи запобігання злочинам шляхом розробки відповідних планів і програм.

Програми запобігання злочинам, що визначають завдання, засоби, етапи і механізм реалізації профілактичних заходів, а також показники очікуваних результатів розробляються і здійснюються на державному рівні, суб'єктів запобігання злочинам та органів місцевого самоврядування на основі матеріалів державної та відомчої статистичної звітності, результатів кримінологічних досліджень, кримінологічних експертиз та моніторингу, опитувань громадської думки населення, матеріалів діяльності суб'єктів державної системи запобігання злочинам.

Органи державної влади і органи місцевого самоврядування України, що беруть участь у програмі запобігання злочинам, забезпечують їх фінансування та здійснюють контроль за їх реалізацією.

Стаття 27. Використання вітчизняного і зарубіжного досвіду запобігання злочинам

Суб'єкти запобігання злочинам використовують вітчизняний і зарубіжний досвід цієї діяльності з урахуванням соціально-економічних умов, демократизації суспільного життя, а також змісту тих міжнародно-правових актів, згоду на які дала Верховна Рада України.

Стаття 28. Контроль і нагляд у сфері діяльності з запобігання злочинам

Контроль за діяльністю суб'єктів запобігання злочинам, дотриманням ними прав і свобод людини і громадянина при застосуванні заходів профілактичного впливу здійснюються в установленому порядку органами державної влади.

Відомчий контроль за діяльністю суб'єктів запобігання злочинам здійснюється їх вищестоящими органами і посадовими особами в порядку, визначеному відповідними нормативно-правовими актами.

Нагляд за виконанням законів, що регулюють діяльність із запобігання злочинам, здійснюється Генеральним прокурором України і підпорядкованими йому прокурорами.

Стаття 29. Відповідальність посадових осіб за порушення у сфері запобігання злочинам

Посадові особи, які не вжили заходів щодо запобігання злочинам або перевищили свої повноваження під час здійснення цієї діяльності, несуть юридичну відповідальність відповідно до законодавства України.

Стаття 30. Фінансове і матеріальне забезпечення запобігання злочинам

Фінансове забезпечення запобігання злочинам здійснюється за рахунок коштів державного бюджету, коштів бюджетів органів місцевого самоврядування, а також інших джерел, що не заборонені Законом.

Додатковими джерелами фінансування можуть бути благодійні внески, добровільні безоплатні пожертвування та інші джерела.

РОЗДІЛ V. ЗАКЛЮЧНІ ПОЛОЖЕННЯ

Стаття 31. Порядок вступу в силу цього Закону

Цей Закон набирає чинності з дня його офіційного опублікування.

Додаток Д

МЕТОДИКА ОЦІНКИ ЕФЕКТИВНОСТІ ЗАПОБІЖНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ПРОКУРАТУРИ ЯК СУБ'ЄКТА ЗАПОБІГАННЯ ЗЛОЧИНАМ

1. Загальні положення

1.1. Організаційні питання проведення моніторингу (анг. «monitoring», від лат. «monitor» – запобігаючи – систематичне спостереження та контроль за будь-яким процесом з метою виявлення його відповідності бажаному результату) та оцінки ефективності запобіжної діяльності прокуратури:

1.1.1. Визначення предмету моніторингу та оцінки діяльності прокуратури по запобіганню злочинам.

Предмет оцінки ефективності запобіжної діяльності має бути визначений при реалізації на практиці всіх закріплених у законі функцій прокуратури, тобто при складенні галу4зевих наказів Генеральної прокуратури України, у яких встановлюються показники реалізації тих чи інших функцій прокуратур та їх посадових осіб окремими пунктом мають бути визначені й1 оціночні показники діяльності прокуратури по запобіганню злочинам і правопорушенням.

Саме тому доручним було б доповнення нині діючих наказів Генеральної прокуратури України такими положеннями. При цьому у зміст предмета оцінки має включатись: а) кількість вказівок прокуратури, спрямованих на усунення причин і умов, що сприяли вчиненню злочинів і правопорушень, яка має бути максимально наближеною (абсолютною) до кількості зареєстрованих в Єдиному реєстрі досудових розслідувань злочинів (ст. 214 КПК); б) якість змін, що відбулися після винесення таких вказівок прокуратури, тобто реагування відповідних суб'єктів, щодо яких вони стосувались, та вчинення заходів по усуненню, нейтралізації, блокуванню

тощо причин і мов, що спряли вчиненню злочинів і правопорушень; в) відсутність рецидивних проявів.

1.1.2. Визначення об’єкта і напряму проведення моніторингу та оцінки запобіжної діяльності прокуратури відповідно до її функцій.

Об’єктом оцінки ефективності запобіжної діяльності має стати дотримання закону та виконання функціональних обов’язків посадовими особами тих органів державної влади, діяльність яких підпадає під прокурорський нагляд відповідно до визначених у законі функцій прокуратури (ст. 2 Закону України «Про прокуратуру»).

Виходячи з цього, варто було б галузеві накази Генеральної прокуратури доповнити положенням про об’єкти і напрями запобіжної діяльності при здійсненні прокурорського нагляду згідно визначених у законі функцій прокуратури.

1.1.3. Визначення суб’єктів здійснення моніторингу та оцінки ефективності запобіжної діяльності прокуратури.

Суб’єктами оцінки ефективності запобіжної діяльності прокуратури мають стати:

1) Верховна Рада України та її відповідні Комітети у ході заслуховування планових та позапланових звітів Генерального прокурора України (п. 25 ч. 1 ст. 85, 122 Конституції України);

2) Адміністрація Президента України та державні адміністрації адміністративно-територіальних об’єднань; а також територіальні громади (обласна, районна, міська, та ін. ради депутатів) (ч. 3 ст. 6 Закону України «Про прокуратуру»);

3) Громадські об’єднання, зареєстровані в установленому порядку, діяльність яких спрямована на здійснення громадського контролю за діяльністю державних, включаючи прокуратуру, органів (ч. 5 ст. 19 Закону України «Про прокуратуру» (таємна перевірка доброчесності прокурорів); ст. 41 цього Закону (звільнення прокурора за рекомендацією Ради прокурорів України); розділ VIII даного нормативно-правового акта (ст. 67

(повноваження Всеукраїнської конференції прокурорів України); ст. 73 (статус кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів); інші правові джерела та суб'єкти громадського контролю);

4) Генеральний прокурор та керівники регіональних та інших прокуратур, що входять у систему прокуратури України (ст. 7 Закону України «Про прокуратуру»);

5) Міжнародні експерти установи, акредитовані в Україні та з якими здійснює міжнародне співробітництво прокуратура України(розділ XI Закону України «Про прокуратуру»).

Методологічна засади оцінки ефективності запобіжної діяльності прокуратури викладені у цій дисертації на основі аналізу наукових розробок з цієї проблематики;

6) Населення України у ході проведення опитувань, організованих суб'єктами моніторингу ефективності запобіжної діяльності прокуратури або іншими суб'єктами згідно встановленого у чинному законодавстві порядку, у тому числі при проведенні референдумів (розділ III Конституції України).

2. Оцінка загальних результатів діяльності прокуратури по запобіганню злочинам

2.1. Моніторинг та оцінка діяльності прокуратури як суб'єкта запобігання злочинам, що здійснюється у межах визначених у Законі України «Про прокуратуру» функцій.

Показники зазначеної діяльності встановлених у відповідних галузевих наказах Генеральної прокуратури України по напрямах (функціях) роботи всіх органів системи прокуратури.

2.2. Моніторинг та оцінка запобіжної діяльності окремо взятих органів прокуратури, що складають її систему (ст. 7 Закону України «Про прокуратуру»), у межах тих повноважень, що визначені для кожної із її керівних ланок у зазначеному Законі (ст. 17).

Показники такого моніторингу також визначені на даний час у галузевих наказах Генеральної прокуратури. Проте, як і у п. 2.1. цієї Методики, вони не включають результатів запобіжної діяльності, тобто у наказах окремим пунктом зазначені оціночні показники не виділені, що, звичайно, зменшує ступінь і рівень ефективності діяльності прокуратури по запобіганню злочинам.

3. Оцінка координаційної діяльності прокуратури по запобіганню і протидії злочинності

3.1.Моніторинг та оцінка результатів координаційної діяльності прокуратури, яку вона здійснює відповідно до галузевого наказу Генерального прокурора.

Мова у даному випадку ведеться про кількісно-якісні показники діяльності прокуратури у зазначеному напрямі, а саме: а) про кількість проведених координаційних заходів; б) про прийняті по суті рішення та реагування на них інших суб'єктів координаційної діяльності.

3.2. Моніторинг та оцінка результатів координаційної діяльності прокуратури по запобіганню і протидії злочинам згідно визначених у п. 10 наказу Генеральної прокуратури України від 16 січня 2013 року №1/1 гн «Про координацію діяльності правоохоронних органів у сфері протидії злочинності та протидії» критеріїв оцінки даного виду робіт.

Методичні засади такої оцінки досить ґрунтовно розроблені в науці та мають бути взяті за основу при видозміні змісту зазначеного наказу Генеральної прокуратури України, у тому числі по алгоритмах, розроблених у цій дисертації.

4. Діяльність суб'єктів оцінки результатів роботи прокуратури по запобіганню і протидії злочинам.

4.1. Методика діяльності кожного із зазначеного у п. 3.1.3., крім населення, та суб'єктів оцінки запобіжної діяльності прокуратури розробляється окремо, виходячи із їх повноважень та можливостей як

суб’єктів запобігання злочинам (загально соціального чи спеціально-кримінологічного спрямування).

4.2. Методика такої оцінки має мати об’єднуючі критерії визначення ефективності запобіжної діяльності, що розроблені на науковому рівні у виді, зокрема, правової доктрини.

5. Прикінцеві положення

5.1. Моніторинг та оцінка ефективності діяльності прокуратури по запобіганню та протидії злочинності має здійснюватись із залученням наукових, науково-дослідних та навчальних установ та висококваліфікованих фахівців у галузі кримінології, управлінської та контрольно-наглядової діяльності з відповідною оплатою такої роботи по визначених джерелах витрат суб’єктів моніторингу.

5.2. Результати моніторингу та оцінки ефективності зазначеної діяльності прокурорів мають враховуватись при визначені порядку зайняття (зміни) ними посад (розділ V Закону України «Про прокуратуру»).

Такими в цілому, в загальних рисах можуть бути структура, зміст та окремі елементи Методики, які можна застосовувати при оцінці запобіжної діяльності прокуратури як суб’єкта запобігання та протидії злочинам.

Без сумніву, у ній є спірні та дискусійні моменти, але необхідність її запровадження є очевидною, позаяк незалежна українська держава гостро потребує на вирішення, у тому числі на законодавчому рівні, нагальних проблем якнайшвидшого виходу на рівень, коли суспільство та світ стали б свідомо сприймати її як демократичну правову державу. При цьому, якщо основу висновку по даному питанню роботи покласти реально закріплені в законі координаційні завдання прокурорської діяльності, то можна прийти й до такого висновку, важливому в контексті оцінки ефективності роботи зазначеного суб’єкта запобігання та протидії злочинам, а саме: соціальна цінність координації полягає в тому, що вона є одним із найбільш дієздатних засобів формування єдиного фронту боротьби із злочинністю, завдячуючи не

тільки наявній загальній меті даної діяльності та спільних завдань, але й об’єктивних умов для своєчасного реагування на злочинність, її детермінанти та інші негативні прояви, у тому числі ті, що мають місце у діяльності правоохоронних органів, координатором спільних зусиль яких у боротьбі із злочинністю й виступає прокуратура.

Додаток Ж

М Е Т О Д И Ч Н І Р Е К О М Е Н Д А Ц І Ї
з питань підготовки та винесення подання прокурором про вжиття заходів щодо усунення причин та умов, які сприяли вчиненню злочину в кримінальному провадженні

Діюче кримінально-процесуальне законодавство України зобов'язує прокурора при провадженні досудового розслідування виявляти причини та умови, що сприяли вчиненню злочину.

Відповідно, статтею 96 КПК України передбачено підстави та порядок винесення подання в кримінальному провадженні.

Проаналізувавши положення зазначеної норми слід зазначити, що подання в кримінальному провадженні виноситься для:

1. вжиття заходів щодо усунення причин та умов, що сприяли вчиненню злочину (ч.1);
2. притягнення винуватих осіб до дисциплінарної відповідальності (ч. 2);
3. притягнення винуватих осіб до матеріальної відповідальності (ч. 2).

Подання прокурора повинно бути розглянуто посадовою особою, якій воно адресовано та вжито необхідних заходів, про що повідомлено ініціатора не пізніше, ніж в місячний строк (ч.3).

Залишення посадовою особою подання без розгляду тягне відповідальність, передбачену ч. 2 ст. 185-6 Кодексу України про адміністративні правопорушення в порядку, передбаченому ст.ст.254-257 КУпАП (ч.4).

В повній мірі враховуючи вищевикладені положення, можливо визначити відповідні елементи, які повинні міститися в поданні прокурора.

Подання виконується на бланку органу та має такі реквізити:

- адресат;
- назва виду документа (Подання);
- заголовок до тексту документа;
- текст документа;
- попередження про можливі наслідки невиконання або залишення без розгляду;
- посада, прізвище та підпис;
- дата складання документа;
- печатка.

Зміст тексту подання містить:

- стислу фабулу кримінального провадження (кримінальних проваджень), в якій зазначається час, дата та спосіб вчинення, ознаки злочину та стаття Кримінального кодексу України, номер в Єдиному реєстрі

досудових розслідувань.

- встановлені досудовим розслідуванням причини та умови, що сприяли вчиненню злочину;
- при встановленні фактів, за вчинення яких особа, що притягається до кримінальної відповідальності або інші особи, відповідно до чинного законодавства підлягають притягненню до матеріальної або дисциплінарної відповідальності, в обов'язковому порядку зазначити ці факти;
- безпосередньо вимогу про здійснення або виконання певних заходів щодо усунення причин та умов, що сприяли вчиненню злочину, а також притягнення до матеріальної або дисциплінарної відповідальності відповідних осіб.

Попередження про можливі наслідки невиконання або залишення без розгляду полягає у викладенні ч. 2 ст. 185-6 Кодексу України про адміністративні правопорушення в порядку, передбаченому ст.ст. 254-257 КУпАП (ч.4) та її застосуванні щодо посадової особи.

Необхідно враховувати, що подання про вжиття заходів щодо усунення причин та умов, що сприяли вчиненню злочину потрібно виносити незалежно від розкриття злочину та встановлення винних осіб.

При встановленні однакових причин та умов, що сприяли вчиненню ряду нерозкритих злочинів на певній території або об'єкті, необхідно виносити узагальнені подання в адресу відповідної посадової особи. Зазначене подання підписується начальником слідчого підрозділу.

ПРОКУРАТУРА МІСТА КИЄВА

Додаток 3

КИЇВСЬКА МІСЦЕВА ПРОКУРАТУРА № 3
01025, м. Київ, вул. Каштанова, 9

« »_____2016 р. № __

Голові Деснянської районної у м. Києві державної адміністрації
Вовченко В.О.

П О Д А Н Н Я
про усунення причин та умов, які сприяли вчиненню злочинів
(в порядку статті *** Кримінального процесуального кодексу України)

м. Київ **16.03.2016 р.**

Слідчим управлінням з метою виявлення причин та умов, що сприяють вчиненню злочинів проаналізовано стан розслідування кримінальних проваджень, що знаходяться в провадженні слідчого відділу Київської місцевої прокуратури № 3.

Встановлено, що в поточному році на території Деснянського району вчинено 1821 злочин, з яких 762 відносяться до категорій тяжких та особливо тяжких.

Як правило, всі ці злочини вчиняються особами в стані алкогольного сп‘яніння або відносно осіб, які знаходяться в нетверезому стані. Ситуацію ускладнює те, що поблизу основних транспортних розв‘язок, зупинок громадського транспорту розташовані кафе або інші заклади, в тому числі у вигляді малих архітектурних форм, які цілодобово чи з розпорядком роботи до 24:00 години реалізують алкогольні або слабоалкогольні напої.

Аналіз розслідуваних кримінальних проваджень дозволяє стверджувати, що лише біля трьох кафе вчинено близько 40 % пограбувань та 16 % хуліганств від загальної кількості внесених відомостей до Єдиного реєстру досудових розслідувань.

Так, біля кафе «У ліса», розташованого по вул. Кіото, 2 в м. Києві поблизу станції метро «Лісова», графік роботи – цілодобово, за поточний рік вчинено 20 % пограбувань та 7 % хуліганств від загальної кількості по району.

Наприклад, 21 жовтня 2005 р. близько 22:15 по вул. Кіото, 2 в м. Києві гр. З. із застосуванням фізичного насильства, яке не є небезпечним для життя та здоров’я, відкрито викрав майно гр. Федаківського В.Д. (мобільний телефон та гроші в сумі 8000 гривень). Внесено відомості до Єдиного реєстру

досудових розслідувань №03-7372 за ознаками злочину, передбаченого ч. 2 ст. 186 КК України.

Біля кафе «Край» розташованого по пр. Маяковського, 43 в м. Києві, графік роботи – цілодобово, за поточний рік вчинено 12 % пограбувань та 5 % хуліганств від загальної кількості по району.

Наприклад, 08 вересня 2005 р. близько 22:35 по пр. Маяковського, 43 в м. Києві група невстановлених осіб відкрито викрала майно гр. Корінного О.В. Внесено відомості до Єдиного реєстру досудових розслідувань №03-7061 за ознаками злочину, передбаченого ч. 2 ст. 186 КК України.

Біля кафе «Маячок» розташованого по вул. Сабурова, 3 в м. Києві, графік роботи – цілодобово, за поточний рік вчинено 8 % пограбувань та 4 % хуліганств від загальної кількості по району, інші тяжкі злочини.

Наприклад, 18 червня 2005 р. близько 05:00 по вул. Сабурова, 3 в м. Києві під час розпивання спиртних напоїв невідомою особою заподіяно тяжке тілесне ушкодження у вигляді колото-різаної рани грудної клітини з пошкодженням печінки гр-ну Чухну Є.М. Внесено відомості до Єдиного реєстру досудових розслідувань №03-6508 за ознаками злочину, передбаченого ч. 1 ст. 121 КК України.

Враховуючи викладене, з метою усунення причин та умов, що сприяють вчиненню злочинів, керуючись ст. 96 КПК України прошу:

1. Розглянути це подання на нараді Деснянської районної в місті Києві державної адміністрації;
2. Обмежити до 22:00 графік роботи кафе:
   - «У ліса», розташоване по вул. Кіото, 2;
   - «Край», розташоване по пр. Маяковського, 43;
   - «Маячок», розташоване по вул. Сабурова, 3.
3. За необхідності, переглянути графік роботи інших аналогічних закладів.
4. Розглянути питання доцільності реалізації алкогольних, в тому числі слабоалкогольних, напоїв в нічний час підприємствами торгівлі на території району.

Про вжиті заходи надішліть відповідь на нашу адресу у передбачений законом місячний строк.

Крім того, роз’яснюю, що залишення цього подання без розгляду, а також несвоєчасна відповідь на нього тягнуть адміністративну відповідальність, передбачену ч. 2 ст. 185-6 Кодексу України про адміністративні правопорушення в порядку, передбаченому ст.ст. 254-257 КУпАП (ч.4).

Прокурор **В.Є. Банчук**

Додаток І

ВЕРХОВНА РАДА УКРАЇНИ

Комітет з питань законодавчого забезпечення правоохоронної діяльності

01008, м. Київ-8, вул. М. Грушевського, 5, тел.: 255-35-06

№ 04-18/12-591 "18" березня 2016 р.

Професору кафедри кримінології та кримінально-виконавчого права Національної академії внутрішніх справ
Джужі О.М.
пл. Солом'янська, 1
м. Київ-ДСП, 03035

Шановний Олександре Миколайовичу!

Повідомляємо, що підготовлений ад'юнктом кафедри кримінології та кримінально-виконавчого права Національної академії внутрішніх справ Супруненком Дмитром Олеговичем проект Закону України «Про засади державної системи запобігання злочинам», що надійшов до Комітету, доведений до відома народних депутатів України – членів Комітету Верховної Ради України з питань законодавчого забезпечення правоохоронної діяльності для можливого врахування у законодавчій діяльності.

З повагою

Голова Комітету **А.Кожем'якін**

«ЗАТВЕРДЖУЮ»
Заступник начальника управління
Головного слідчого управління
НП України
кандидат юридичних наук
М.С. Цуцкірідзе

____._____ 2016 р.

А К Т

впровадження у практичну діяльність органів внутрішніх справ матеріалів дисертаційного дослідження ад'юнкта кафедри кримінології та кримінально-виконавчого права Національної академії внутрішніх справ Супруненка Дмитра Олеговича на тему: «Прокуратура як суб'єкт запобігання злочинам в Україні»

Комісія у складі: заступника начальника відділу ГСУ НП Рекуна С.С., старшого слідчого в особливо важливих справах ГСУ НП України, кандидата юридичних наук Шевчишена А.В., старшого слідчого в особливо важливих справах ГСУ НП України, кандидата юридичних наук Мірковця Д.М., склала цей акт про те, що матеріали дисертаційного дослідження ад'юнкта кафедри кримінології та кримінально-виконавчого права Національної академії внутрішніх справ Супруненка Дмитра Олеговича на тему: «Прокуратура як суб'єкт запобігання злочинам в Україні» можуть застосовуватися у практичній діяльності слідчих підрозділів, а також під час проведення занять в системі службової підготовки.

Заступник начальника відділу
ГСУ НП України **С.С. Рекун**

Старший слідчий в особливо важливих справах
ГСУ НП України
кандидат юридичних наук **А.В. Шевчишен**

Старший слідчий в особливо важливих справах
ГСУ НП України
кандидат юридичних наук **Д.М. Мірковець**

ЗАТВЕРДЖУЮ
Проректор Національної академії внутрішніх справ,
доктор юридичних наук, професор

С.С. Чернявський

__._____ 2016 р.

АКТ
про впровадження результатів дисертаційного дослідження ад'юнкта кафедри кримінології та кримінально-виконавчого права Національної академії внутрішніх справ Супруненка Дмитра Олеговича «Прокуратура як суб'єкт запобігання злочинам в Україні» у науково-дослідну діяльність та навчальний процес Національної академії внутрішніх справ

Комісія у складі ученого секретаря Секретаріату вченої ради, кандидата юридичних наук, професора **Василевича**; начальника кафедри кримінології та кримінально-виконавчого права, кандидата юридичних наук, доцента **Левченка Ю.О.** та начальника відділу організації науково-дослідної роботи, кандидата юридичних наук, доцента **Бодюла Є.М.** склала цей акт про те, що комісією вивчені матеріали підготовлені ад'юнктом Національної академії внутрішніх справ Супруненком Дмитром Олеговичем «Прокуратура як суб'єкт запобігання злочинам в Україні» за спеціальністю 12.00.08.

1. Результати дисертаційного дослідження Супруненка Д.О. відображені у навчально-методичних матеріалах з кримінології та профілактики злочинів для курсантів, студентів та слухачів магістратури, зокрема:

– Супруненко Д. О. Функції прокуратури в державному механізмі запобігання і протидії злочинам в Україні / Д. О. Супруненко // Наше право. – 2015. – № 6. – С. 130–135.

– Suprunenko D. Niektore zasady organizacyjno-prawne dotyczace zapobiegania przez prokurature przestepstw popelnionych na plaszczyznie odbywania kary (Про деякі організаційно-правові засади запобігання прокуратурою злочинам, що здійснюється у сфері виконання покарань) / D. Suprunenko // KELM. Nauka, oświata, prawo, zarządzanie. – 2015 (wrzesień). – № 3 (11). – S. 283–294.

– Супруненко Д. О. Функції прокуратури як суб'єкта запобігання злочинам в Україні / Д. О. Супруненко // Науковий вісник Ужгородського національного університету. – 2015. – Вип. № 35. – Ч. 1. – С. 75–79.

– Супруненко Д. О. Роль прокуратури в організації взаємодії діяльності деяких суб'єктів запобігання злочинам / Д. О. Супруненко // Митна справа. – 2015. – № 5 (101). – Ч. 2. – С. 75–82.

– Супруненко Д. О. Прокуратура у системі суб'єктів запобігання злочинам / Д. О. Супруненко // Проблеми правознавства та правоохоронної діяльності. – 2016. – № 7 (55). – С. 160–169.

– Супруненко Д. О. Роль прокуратури в організації взаємодії діяльності деяких суб'єктів запобігання злочинам / Д. О. Супруненко // Правові реформи в Україні: реалії сьогодення [Текст] : тези VII Всеукр. наук.-теорет. конф., присвяч. Дню юриста України (Київ, 29 жовт. 2015 р.) : у 2 ч. – К. : Нац. акад. внутр. справ, 2015. – Частина 1. – 252 с. – С. 223–224.

– Супруненко Д. О. / Про деякі змістовні елементи діяльності прокуратури як суб'єкта запобігання злочинам / Д. О. Супруненко // Кримінально-ввиконавча політика України та Європейського Союзу: розвиток та інтеграція : зб. матеріалів міжнар. наук.-практ. конф. (Київ, 27 листоп. 2015 р.). – К. : Ін-т крим.-викон. служби, 2015. – 648 с. – С. 19–21.

2. Матеріали підтвердили належний теоретичний рівень і практичну обґрунтованість за результатами використання під час підготовки та проведення усіх видів занять з курсів «Кримінологія», «Профілактика злочинів» та «Кримінальна віктимологія», а також у рамках перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів прокуратури та поліції.

Члени комісії дійшли спільного висновку, що представлені ад'юнктом **Супруненком Дмитром Олеговичем** матеріали щодо розроблення на основі законодавства, наукових джерел результатів узагальнення правоохоронної практики науково обґрунтованих правових та організаційних засад діяльності прокуратури як суб'єкта запобігання злочинам в Україні виявили належний науковий та практичний рівень, ґрунтуються на значній кількості опрацьованих автором під час дослідження законодавчих, наукових та емпіричних джерел.

Члени комісії:

учений секретар
Секретаріату вченої ради НАВС
кандидат юридичних наук, професор **В.В. Василевич**

начальник кафедри кримінології та
кримінально-виконавчого права НАВС,
кандидат юридичних наук, доцента **Ю.О. Левченка**

начальник відділу організації
науково-дослідної роботи НАВС
кандидат юридичних наук, доцент **Є.М. Бодюл**