

Ю. О. Новосад

кандидат юридичних наук,
начальник управління нагляду в кримінальному провадженні
прокуратури Волинської області

ПРО ДЕЯКІ ПИТАННЯ РЕСУРСНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ПРОКУРАТУРИ ЯК СУБ'ЄКТА ЗАПОБІГАННЯ ЗЛОЧИНАМ

У статті здійснено аналіз потенційних можливостей прокуратури в системі суб'єктів запобіжної діяльності, у тому числі розглянуті питання щодо її ресурсного забезпечення у цьому напрямі, а також встановлені основні проблеми реалізації цим державним органом зазначеного завдання та сформульовані науково обґрунтовані шляхи вирішення проблем запобіжної діяльності.

Ключові слова: ресурси, забезпечення, прокуратура, діяльність, запобігання, злочин, суб'єкт.

Постановка проблеми. Як показує практика, законодавець, закріпивши в законі для прокуратури завдання щодо координації діяльності всіх правоохоронних органів у сфері боротьби зі злочинністю (ст. 25 Закону України «Про прокуратуру»), не створив належного ресурсного забезпечення для його ефективного вирішення. Зокрема, у супереч положенням п. 14 ст. 92 Конституції України, відповідно до вимог якого діяльність органів прокуратури має визначатися виключно на підставі закону, питання координаційного характеру й досі регулюються на рівні відомчих нормативно-правових актів. Як наслідок, реалізація визначених у цих підзаконних правових джерелах форм, способів і напрямів координаційної діяльності прокуратури, включаючи запобігання злочинам, на практиці має формальний характер і залишається малоефективною.

Сучасний стан і рівень злочинності в Україні, а також ті негативні тенденції, що склались у 2013–2016 рр. (суттєве збільшення злочинів проти основ національної безпеки, випадків тероризму, злочинів, які вчиняються у складі організованих груп і злочинних організацій), обумовлюють необхідність підвищення ефективності координаційної діяльності прокуратури в зазначеній сфері суспільних відносин. А тому

необхідним є вирішення зазначених проблем на науковому рівні.

Все це визначило тему і зміст предмета дослідження цієї наукової статті, а також основне її завдання – розробити та науково обґрунтувати низку теоретико-прикладних положень, спрямованих на удосконалення правового механізму діяльності прокурора як суб'єкта запобігання злочинам.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питаннями підвищення ефективності діяльності прокуратури у сфері боротьби зі злочинністю досить плідно займаються науковці як прокурорського нагляду, так і кримінологи. Зокрема, у цьому контексті потужне доктринальне підґрунтя створили такі науковці, як В.С. Бабкова, О.М. Бандурка, Ю.В. Баулін, В.І. Борисов, М.М. Говоруха, В.М. Гусаров, Л.М. Давиденко, О.М. Джужа, В.В. Долежан, Л.С. Жилина, І.М. Козьяков, О.Г. Колб, М.В. Косюта, Т.В. Корнякова, В.В. Кулаков, М.Й. Курочка, М.П. Курило, О.М. Литвинов, О.М. Литвак, М.І. Мичко, М.В. Руденко, Г.П. Серета, М.І. Скригонюк, Є.О. Шевченко та ін.

Мета статті. В умовах проведення правової реформи в Україні, а також суттєвого підвищення рівня злочинності в останні роки (2014–2016 рр.) [1], питання щодо підвищення рівня ефективності та місця прокуратури в системі суб'єктів боротьби зі злочинністю вивчені недостатньо, а тому потребують активізації наукових розробок у зазначеній сфері суспільних відносин, що

й стало вирішальним при визначенні предмета дослідження.

Виклад основного матеріалу. Як показали результати нашого дослідження, спеціальна норма щодо діяльності прокуратури як суб'єкта запобігання злочинам ані в Законі України «Про прокуратуру» від 05 січня 1991 р. № 1789-XII, ані в новоприйнятому Законі України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 р. № 1697-VII не передбачено. Однак це не означає, що правових підстав для такої діяльності немає. Безумовно, прокуратура може і повинна запобігати злочинам, але зараз це потрібно робити: 1) у межах повноважень, передбачених існуючими функціями; 2) відповідно до вимог Кримінально-процесуального кодексу України, який надає прокуратурі ще більше можливостей саме з питань запобігання злочинам кримінальними процесуальними засобами [2, 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 з виконуваних ними функцій. Виходячи з цього, слід виокремлювати такі напрями кримінологічної діяльності прокуратури стосовно 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 цього 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 від 17 серпня 2012 р. № 69 [3], утримувачем реєстру є Генеральна прокуратура України. Тобто вся інформація про реєстрацію кримінальних проваджень та їхній рух акумулюється в органах прокуратури України, що дає змогу оперативно й об'єктивно оцінювати стан злочинності. Не менш важливим у зв'язку із цим є висновок, щодо специфіки кримінологічної інформації як своєрідного виду соціальної інформації. Зокрема, на думку В.В. Голіної, кримінологічна інформація стосовно спеці-

ально-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 [4, с. 54]. Загальновизнаним є також 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, тобто статистика, що відображає 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 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 із виявлення та розслідування злочинів; реалізацію вимог закону про неминучість відповідальності за вчинений злочин; ефективність заходів запобігання злочинам та іншим правопорушенням. Цей блок кримінологічної інформації містить відомості як кількісного, так і якісного характеру; г) методичні рекомендації та практичні посібники із запобігання злочинам, інформаційні листи, статті та інші публікації про досвід боротьби зі злочинністю та запобігання злочинам тощо. Значення цього виду кримінологічної інформації полягає в тому, що вона сприяє підвищенню професійного

рівня працівників правоохоронних органів, завданням яких є боротьба зі злочинністю та запобігання злочинам [5, с. 87].

Під час дослідження виявилось, що кожний блок кримінологічної інформації має своє призначення. Водночас усі її блоки тісно «співпрацюють» між собою, сприяючи досягненню цілей і завдань, поставлених перед прокурором із запобігання злочинам. При цьому за змістом та джерелами походження науковці поділяють кримінологічну інформацію на два види: 1) інформація у вигляді теоретичних положень, висновків, узагальнень, рекомендацій як стосовно об'єктів попереджувальної діяльності, так і щодо ефективних форм та методів запобіжної роботи; 2) інформація, одержана безпосередньо під час запобіжної роботи, здійснення інших напрямів діяльності прокуратури, отримання відомостей різних державних органів про реальний стан кримінологічних об'єктів [6, с. 174]. На думку М.І. Зиріна, природа відображуваних явищ та процесів є основною структурною характеристикою інформації, що необхідна для ефективного функціонування системи запобігання [7]. 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.

Запропонована класифікація є оптимальною і цілком може бути використана в аналізі кримінологічної ситуації в країні органами прокуратури.

Аналіз кримінологічної літератури виявив, що у ній приділяється чимала увага 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 з виявлення причин та умов, що сприяють проявам злочинності, а також осіб – потенційних учасників злочинних формувань, з'ясування процесів та тенденцій, що відбуваються в злочинному середовищі, постають як перед органами прокуратури, так і перед органами, що здійснюють оперативно-розшукову діяльність (далі – ОРД). Однак, на відміну від органів, що здійснюють

ОРД, органи прокуратури переважно мають справу з інформацією, що зафіксована в документах [8, 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. Характеризуючи своєчасність аналітичної роботи, необхідно зазначити, що аналітичні дії, як правило, мають передувати прийняттю й реалізації управлінського рішення. Головним є те, що аналіз ситуації, явища чи події повинен забезпечити раціональність відповідних дій. Обґрунтованість аналітичної роботи полягає в 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 діями, позбавленими логічного зв'язку. Достатність аналітичної роботи є кількісним ступенем 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 чітко визначення необхідних аналітичних методів і дій, а також програмування (визначення) кінцевого результату дослідження. Саме конкретність дозволяє із самого початку чітко запрограмувати аналітичну діяльність, особливо у сфері з напрацьованою системою методик, і уникнути роботи за принципом «спроб і помилок». Не менш важлива доцільність аналітичної роботи, яка є невід'ємною вимогою й полягає у співставленні майбутнього аналітичного результату й управлінського рішення. Саме доцільність дозволяє забезпечити формулу: дослідження повинне бути корисним для практичної діяльності, а не здійснюватися саме для себе [9, с. 104–106].

Таким чином, варто констатувати, що інформаційно-аналітична робота є одним із напрямів реалізації кримінологічної функції прокуратури та найважливішим засобом виховної роботи прокуратури спеціально-кримінологічного призначення. Більше 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 інформаційне забезпечення прокурорського нагляду має розцінюватися як елемент наглядової діяльності, спрямованої на виявлення правопорушень, причин та умов, що їм сприяють, оскільки в процесі цієї діяльності використовується таке повноваження прокурора, як витребування у контролюючих органів та їхніх посадових осіб відповідних документів, матеріалів, статистичних та інших відомостей. Проте ця робота має підготовчий характер, оскільки не пов'язана безпосередньо з проведенням перевірок законності правових актів і перевірок виконання на конкретних об'єктах. Як показує практика, ця інформація використовується прокурором для планування наглядових заходів. При цьому робота органів прокуратури стосовно впливу на кримінологічну ситуацію вважається логічно продовженою та практично доцільною лише тоді, коли за результатами інформаційно-аналітичного аналізу розробляються заходи запобігання злочинам. Якщо цього не відбувається, аналітична робота не має сенсу. При цьому під розробкою таких заходів розуміється робота, яка пов'язана з формуванням цілей і завдань у сфері запобігання злочинам, підбором засобів і форм досягнення затверджених планів і програм.

Тому слід визнати, що відносно самостійним елементом розробки заходів запобігання злочинам є кримінологічне планування, що здійснюється в масштабі держави, на рівні регіонів і місцевому рівні. Підставою для такого висновку є те, що кримінологічне планування, з одного боку, є засобом доведення профілактичних цілей і завдань до безпосередніх виконавців, а з іншого боку – містить у собі всі основні елементи правового акта 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, які сприяють їх вчиненню, вимагає комплексних та системних 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 [10].

Розглядаючи планування як завчасно створену систему заходів, що передбачає певну послідовність, порядок, строки виконання, виконавців та заходи забезпечення передбачених дій, М.А. Кирилов [11] вважає, що під кримінологічним плануванням слід розуміти науково обґрунтоване визначення цілей та завдань у сфері боротьби зі злочинністю, напрямів, шляхів вирішення цих завдань, їхнього нормативного, інформаційного, організаційного, методичного, ресурсного забезпечення на певний період. З таким підходом можна повністю погодитися, враховуючи, що метою запобігання злочинам у сучасних умовах є стабілізація злочинності, а також зниження її рівня в цілому за окремими видами та групами злочинів. Оскільки злочинність є багатофакторним явищем, то 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 відомостей про злочинність та інші чинники, що її зумовлюють. Важливим у цьому контексті є інший висновок, а саме: в основі правильного планування запобіжної діяльності, що здійснюється державою, має бути точна інформація щодо злочинності та процесів, що впливають на неї, а також про динаміку та результативність заходів, ужитих раніше.

У зв'язку з цим не викликає заперечень позиція О.М. Литвака, який вважає, що передумовами кримінологічного плануван-

ня є: а) знання закономірностей розвитку суспільства, вивчення причин та умов, що сприяють вчиненню злочинів, знання тенденцій, притаманних економічним та соціальним явищам; б) конкретне вивчення економічних, побутових, культурних та інших особливостей життя тієї чи іншої території; в) аналіз очікуваних змін рівня життя населення, демографічних показників (народжуваність, смертність, міграція, зайнятість та ін.) [12]. Крім цього, науковцями доведено, що планування роботи тісно пов'язане з інформаційно-аналітичною роботою. Аналіз інформації завжди передуює плануванню, а саме: інформація є джерелом об'єктивних і всебічних відомостей про стан законності, дає змогу визначити ефективність здійснення прокурорських повноважень, виявити тенденції розвитку правопорушень [13].

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 характерна для органів прокуратури в питанні впливу на кримінологічну ситуацію в державі, оскільки ця функція більше притаманна науково-дослідним установам, а не практичним підрозділам.

Такий висновок, зокрема, впливає зі змісту терміна «планування в органах прокуратури», під яким у науці розуміють управлінську функцію діяльності, спрямовану 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, низьку результативність, нераціональне використання інтелектуального потенціалу прокуратури [14, с. 41]. Говорячи про участь прокурорських працівників у зазначеному плануванні, варто мати на увазі, що прокурор бере участь у плануванні, виконуючи одночасно дві ролі: з одного боку, він є охоронцем законності, а з іншого – кримінологом. При цьому він повинен керуватися принципами (заса-

дами) та вимогами, розробленими наукою прокурорського нагляду та кримінологією. Основні з них: законність, об'єктивність і наукова обґрунтованість, конкретність і цілеспрямованість, безперервність та ін.

Відповідно до принципу законності планувати необхідно тільки такі заходи, законність яких не викликає сумнівів, а вторгнення у сферу прав і свобод особи з метою запобігання правопорушенням, застосування контролю й санкцій повинне плануватися і реалізовуватися в суворій відповідності до закону. Принципи об'єктивності й наукової обґрунтованості в цьому випадку дозволяють аналіз планованих заходів та їх узгодження зі складною оперативною обстановкою, реальними і прогнозованими умовами соціально-економічного розвитку, взаємозв'язком цілей, ресурсів, сил і засобів. Принципи конкретності й цілеспрямованості також вимагають планування запобіжних заходів, виходячи 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 під час їхнього виконання, а також можливість перевірки виконання планових заходів.

Висновки і пропозиції. Здійснюючи планування на вищезазначених принципах, потрібно враховувати низку обставин, а саме: 1) самостійність кожного з принципів відносна; 2) кожний із принципів повинен реалізовуватися з урахуванням інших, оскільки їхній ізольований розгляд можливий тільки теоретично; 3) взаємозумовленість і взаємопроникнення принципів на практиці є безспірною та очевидною.

Список використаної літератури:

1. Кулик О.Г. Сучасна кримінальна ситуація в Україні: тенденції і прогноз / О.Г. Кулик [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.nbu.gov.ua>.
2. Долежан В.В. Роздуми над проектом нової редакції Закону України «Про прокуратуру» / В.В. Долежан // Вісник Нац. акад. прокуратури України. – 2008. – № 3. – С. 16–21.
3. Положення про порядок ведення Єдиного реєстру досудових розслідувань : на-

- каз Генерального прокурора України від 17 серпня 2012 р. № 69 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/GP12027.html
4. Голіна В.В. Запобігання злочинності (теорія і практика): [навч. посіб.] / В.В. Голіна – Х. : Нац. юрид. акад. України, 2011. – 120 с.
 5. 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. : Київ. нац ун-т внутр. справ, 2006. – 136 с. – С. 14–26.
 6. Закон України «Про прокуратуру» : [наук.-практ. комент.]. – [у 3 кн.; Кн. 1 / за заг. ред. О.М. Литвака. – К. : Алерта, 2013. – 336 с.
 7. Профилактика преступлений : [учеб. пособие] / М.И. Зырин, В.В. Романов. – Мн. : изд-во «Университетское», 1986. – 287 с.
 8. 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. Мірошніченко ; Нац. юрид. акад. ім. Ярослава Мудрого. – Х., 2007 – 21 с.
 9. 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.
 10. Корнякова Т.В. Кримінологічна функція органів прокуратури щодо запобігання злочинам проти довкілля / Т.В. Корнякова // Право України. – 2011. – № 1. – С. 231–233.
 11. Кириллов М.А. Прогнозирование преступности : [лекция] / под ред. Г.А. Аванесова – М. : ЮИ МВД России, 2000. – 25 с.
 12. 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.nbu.gov.ua/e-journals/FP/2008-2/08lomsnz.pdf>.
 13. 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. Мірошніченко ; Нац. юрид. акад. ім. Ярослава Мудрого. – Х., 2007 – 21 с.
 14. Каркач П.М. Організація роботи прокуратури міста, району : [метод. посіб.] / П.М. Каркач. – Х. : Право, 2006. – 352 с.

Новосад Ю. А. О некоторых вопросах ресурсного обеспечения деятельности прокуратуры как субъекта предупреждения преступлений

В статье осуществлен анализ потенциальных возможностей прокуратуры в системе субъектов предупредительной деятельности, в том числе рассмотрены вопросы ее ресурсного обеспечения в этом направлении, а также установлены основные проблемы реализации указанными государственными органами данной задачи и сформулированы научно обоснованные пути их решения.

Ключевые слова: ресурсы, обеспечение, прокуратура, деятельность, предупреждение, преступление, субъект.

Novosad Y. On some issues of the resource support of activity of the Prosecutor's office as the subject of crime prevention

The article analyzes the potential prosecution system of preventive activities, including the issues concerning its resource support in this direction, and establishes the basic problems of implementation of the state authority and tasks formulated scientifically based ways of their decision on the merits.

Key words: resources, software, prosecutor's office, activity, prevention, crime, subject.