

Андрій Васильович ЛАПКІН,

кандидат юридичних наук,

доцент кафедри організації судових та правоохоронних органів

Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого (м. Харків);

ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-3240-6377>

ДЕЯКІ АСПЕКТИ ДІЯЛЬНОСТІ ПРОКУРОРА ЩОДО ПРОТИДІЇ ФОНОВИМ ДЛЯ ЗЛОЧИННОСТІ ЯВИЩАМ

Актуальність обраної теми зумовлюється істотною роллю, яку згідно із Кримінальним процесуальним кодексом України відіграє прокурор у сфері кримінального провадження. Оскільки прокуратура здійснює боротьбу зі злочинністю, то вона має вживати заходів і до протидії фоновим для злочинності явищам. Водночас, у цій сфері на сьогодні наявні певні прогалини й колізії, що визначає необхідність розгляду вказаних питань.

Роль прокурора у протидії фоновим для злочинності явищам визначається конституційними функціями, які покладені на прокуратуру України. Так, згідно із ч. 1 ст. 131-1 Конституції України, вона здійснює: 1) підтримання публічного обвинувачення в суді; 2) організацію і процесуальне керівництво досудовим розслідуванням, вирішення відповідно до закону інших питань під час кримінального провадження, нагляд за негласними та іншими слідчими і розшуковими діями органів правопорядку; 3) представництво інтересів держави в суді у виключних випадках і в порядку, що визначені законом.

Серед них особливої уваги заслуговує функція, передбачена п. 2 ч. 1 ст. 131-1 Основного Закону, оскільки вона передбачає активну діяльність прокурора у досудовому розслідуванні, взаємодію з органами правопорядку, нагляд за їхньою діяльністю щодо протидії злочинності. Прокурорському нагляду підлягає весь масив діяльності органів правопорядку по здійсненню слідчих і розшукових дій, в тому числі ті розшукові дії, які проводяться поза межами кримінального провадження. При здійсненні цієї функції прокурор наділяється широкими повноваженнями, передбаченими ч. 2 ст. 36 КПК України та ст. 14 Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність».

Разом з тим, проблемою, яка перешкоджає ефективній діяльності прокуратури як у сфері протидії злочинності, так і фоновим для неї явищам, є приведення значного масиву національного законодавства у відповідність до змінених положень Конституції України. На цю проблему ми звертали увагу у попередніх своїх публікаціях, однак за станом на березень 2018 р. [1], тобто через 1 рік і 10 місяців після проведення Конституційної реформи щодо правосуддя і 1,5 року після набуття нею чинності, цього так і не було зроблено. Однак у цій сфері існують й інші істотні проблеми.

Так, при формулюванні розглядуваної функції прокуратури законодавець не згадує про можливість прокурорського нагляду за іншими, крім слідчих і розшукових, діями органів правопорядку. В той же час, необхідно враховувати, що протидія фоновим для злочинності явищам здебільшого здійснюється не кримінально-процесуальними, а різноманітними адміністративними заходами органів правопорядку. Такі заходи формально не включаються до предмета прокурорського нагляду, тому прокуратура позбавлена можливості контролювати виконання цих заходів з боку органів правопорядку.

Уявляється, що вказана проблема могла б бути вирішена двома шляхами: (1) за рахунок розширення функцій прокуратури; (2) шляхом віднесення протидії фоновим для злочинності явищ до сфери кримінального провадження. Перший з цих шляхів видається малоймовірним, адже з прийняття Закону України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 та проведенням Конституційної реформи щодо правосуддя від 02.06.2016 вітчизняний законодавець остаточно відмовився від функції прокуратури з нагляду за додержанням і застосуванням законів. Отже, поширення функцій прокуратури на інші, крім кримінально-правових і кримінально-процесуальних, сфери суспільних відносин у найближчій перспективі неможливе.

Більш перспективним уявляється другий шлях, який, в свою чергу, має декілька варіантів. Один із них передбачає криміналізацію окремих фонових для злочинності явищ. Зокрема, він є можливим із запровадженням в Україні інституту кримінальних проступків, які передбачені КПК України. Нагадаємо, що відповідно до Концепції реформування кримінальної юстиції від 8 квітня 2008 р., до категорії кримінальних (підсудних) проступків пропонувалося віднести: а) окремі діяння, що за чинним КК відносяться до злочинів невеликої тяжкості, які відповідно до політики гуманізації кримінального законодавства будуть визнані законодавцем такими, що не мають значного ступеня суспільної небезпеки; б) передбачені чинним КУпАП діяння, які мають «судову юрисдикцію» і не є управлінськими (адміністративними) за своєю суттю (дрібне хуліганство, дрібне викрадення чужого майна тощо) [2].

З іншого боку, якщо зараз в Україні у середньому реєструється до 700 тис. злочинів на рік, то за умови віднесення до числа кримінальних правопорушень ще й адміністративних правопорушень їх кількість може збільшитися до 526 млн. на рік. На думку учених, це призведе до дестабілізації соціальної ситуації в країні та негативно вплине на імідж нашої держави на міжнародній арені [3, с. 141]. Також виглядає проблематичним повноцінне здійснення прокурорами своїх функцій щодо такого великого масиву справ.

Іншим варіантом віднесення питань протидії фоновим для злочинності явищам до сфери кримінального провадження є закріплення відповідних обов'язків органів досудового розслідування і прокурорів вживати заходів до виявлення та усунення причин та умов, які сприяють вчиненню злочинів. Як зауважує П. М. Каркач, у новому КПК України відсутні положення щодо обов'язку органів, які здійснюють кримінальне провадження, встановлювати причини і умови, які сприяли вчиненню кримінального правопорушення і вживати заходів щодо їх усунення [4, с. 68–69].

Це можна вважати істотною прогалиною порівняно із КПК України від 1960 р., який приділяв досить велику увагу зазначеним питанням. Так, питанням виявлення причин і умов, які сприяли вчиненню злочинів, та реагуванню на них з боку слідчого, прокурора і суду було присвячено 3 статті КПК: 23, 23-1 та 23-2. Ними встановлювався обов'язок органу дізнання, слідчого, прокурора при провадженні дізнання, досудового слідства і судового розгляду кримінальної справи виявляти причини і умови, які сприяли вчиненню злочину, а також заходи реагування на них, якими виступали подання органу дізнання, слідчого чи прокурора, або окрема ухвала суду про вжиття заходів для усунення цих причин і умов, які вносились у відповідний державний орган, громадську організацію або посадовій особі. Встановлювався обов'язок вжиття по поданню необхідних заходів і повідомлення особи, яка надіслала подання, про їх результати, не пізніше як у місячний строк. Уповноважені суб'єкти, які внесли подання або окрему ухвалу, повинні були проконтролювати процес та результати їх розгляду і вжити заходів, передбачених Кодексом України про адміністративні правопорушення, у разі залишення посадовою особою подання без розгляду. Таким чином, існувала цілісна і завершена система кримінологічної профілактики, яка передбачала реагування не лише на злочини, а й виявлення та усунення фонових для злочинності явищ, виявлених під час досудового розслідування чи у судовому розгляді.

Уявляється, що подібні норми повинні бути закріплені і у чинному КПК України. Це не буде викривленням загальної концепції кримінального провадження та не загрожує реалізації його засад, однак забезпечить активізацію зусиль органів досудового розслідування та прокуратури у протидії злочинності та фоновим для неї явищам. Крім того, це надасть прокурорам можливості наглядати за відповідною діяльністю органів правопорядку в межах існуючих на сьогодні функцій прокуратури.

Іншим важливим напрямом повноважень, використовуючи який прокурори мають змогу протидіяти фоновим для злочинності явищам, є здійснення координаційної діяльності відповідно до ч. 2 ст. 25 Закону України «Про прокуратуру». В межах цієї діяльності керівники органів прокуратури та їх заступники координують діяльність правоохоронних органів відповідного рівня у сфері протидії злочинності шляхом проведення спільних нарад, створення міжвідомчих робочих груп, а також проведення узгоджених заходів, здійснення аналітичної діяльності. Під час такої діяльності вони можуть спрямовувати та узгоджувати діяльність правоохоронних органів по протидії фоновим для злочинності явищам, зокрема таким, як профілактика на відповідній території дитячої бездоглядності, насильства у сім'ї, наркоманії та алкоголізму, адміністративних правопорушень та інших суспільно небезпечних явищ, тісно пов'язаних зі злочинністю.

В підсумку можна стверджувати, що прокуратурі має належати ключова роль у протидії фоновим для злочинності явищам. Певною мірою вона може здійснювати таку протидію самостійно, але в основному її зусилля спрямовуються на узгодження та координацію діяльності інших правоохоронних органів у цій сфері, здійснення нагляду за нею задля підвищення ефективності такої протидії.

Список бібліографічних посилань

1. Лапкін А. В. Проблеми формулювання функції прокуратури, визначеної пунктом 2 статті 131-1 Конституції України. *Форум права*. 2017. № 5. С. 213–218. URL: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2017_5_33.pdf (дата звернення: 16.03.2018).
2. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 15 лютого 2008 року «Про хід реформування системи кримінальної юстиції та правоохоронних органів»: указ Президента України від 08.04.2008 № 311/2008 // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/311/2008> (дата звернення: 16.03.2018).
3. Борисов В. І., Тютюгін В. І., Демидова Л. М. Кримінальний проступок: концептуальні засади запровадження до національного законодавства. *Вісник Асоціації кримінального права України*. 2016. № 2. С. 129–142.
4. Каркач П. М. Роль прокурора у протидії злочинності // Проблеми реформування прокуратури: матеріали всеукр. наук.-практ. конф. (м. Харків, 15 квіт. 2016 р.): у 2 т. / редкол.: Л. М. Москвич (голова), А. В. Лапкін, І. В. Юревич та ін. Харків: Право, 2016. Т. 1. С. 67–70.

Одержано 19.03.2018