

ПРОКУРАТУРА ЯК СУБ'ЄКТ ПРОТИДІЇ ТА ЗАПОБІГАННЯ ЗЛОЧИННОСТІ**THE PROSECUTOR'S OFFICE AS AN OBJECT OF CRIME COUNTERACTION AND PREVENTION**

Янішевська К.Д., к.ю.н., доцент,
доцент кафедри кримінально-правових дисциплін та судочинства
Сумський державний університет

Бондаренко О.С., д.ю.н., доцент,
завідувач кафедри кримінально-правових дисциплін та судочинства
Сумський державний університет

Миргород В.В., к.ю.н.,
старший викладач кафедри адміністративного, господарського права,
фінансово-економічної безпеки
Сумський державний університет

Стаття присвячена аналізу ролі органів прокуратури у сфері протидії злочинності, її функцій та діяльності, які прямо чи дотично межують з нею. Прокуратура є невід'ємною частиною системи правоохоронних органів та має досить широкий спектр функцій, який передбачає здійснення діяльності щодо захисту прав та інтересів держави і громадян шляхом представлення публічного обвинувачення в суді, а також контролю за дотриманням законодавства та виконання судових рішень на різних етапах кримінального провадження або під час виконання покарання у відповідних установах. Саме тому у процесі реалізації покладених на неї завдань прокуратура стикається з різними криміногенними ситуаціями, які потребують додаткового вивчення та висвітлення задля подальшого доопрацювання законодавства у сфері протидії злочинності у різних галузях. Крім того, важливим є пошук рішень, які можуть знизити відсоток злочинності в різних регіонах та серед різних соціальних груп, що також потребує додаткової співпраці з органами пробації, установами виконання покарань тощо. Тут відповідна інституція займає головуюче положення з огляду на те, що отримує усю необхідну інформацію щодо стану злочинності, умов розкриття злочинів, виконання покарань установами тощо та має змогу цілісно формувати підхід до вирішення актуальних питань у сфері боротьби зі злочинністю. Для цього також необхідно проаналізувати законодавство, яке регламентує діяльність прокуратури, простежити джерела та завдання тих, що саме стосуються відповідного питання. Наразі ця сфера не є законодавчо розвинутою та містить кілька нормативно-правових актів, які передбачають роботу прокуратури як суб'єкта протидії злочинності. При цьому, самою прокуратурою наразі сформовано загальний підхід до роботи, який передбачає в якості основних дій: проведення координаційних нарад із керівниками правоохоронних органів, проведення спільних нарад керівників правоохоронних та інших державних органів, створення міжвідомчих робочих груп, обмін аналітичною інформацією, проведення спільних аналітичних досліджень, контроль за виконанням спільних узгоджених заходів.

Ключові слова: протидія злочинності, прокуратура, правоохоронні органи, законодавство, прокурорський нагляд.

The article is devoted to the analysis of the role of the prosecutor's office in the field of combating crime, its functions and activities that directly or tangentially border on it. The prosecutor's office is an integral part of the system of law enforcement agencies and has a fairly wide range of functions, which involves the implementation of activities related to the protection of the rights and interests of the state and citizens by presenting a public accusation in court, as well as monitoring compliance with the law and the execution of court decisions at various stages of criminal proceedings or while serving a sentence in the relevant institutions. That is why, in the process of implementing the tasks assigned to it, the prosecutor's office encounters various criminogenic situations that require additional study and coverage in order to further refine the legislation in the field of combating crime in various fields. In addition, it is important to find solutions that can reduce the percentage of crime in different regions and among different social groups, which also requires additional cooperation with probation authorities, penal institutions, etc. Here, the relevant institution occupies a leading position in view of the fact that it receives all the necessary information about the state of crime, the conditions for solving crimes, the execution of punishments by institutions, etc. and is able to holistically form an approach to solving current issues in the field of crime prevention. For this, it is also necessary to analyze the legislation that regulates the activities of the prosecutor's office, to trace the sources and tasks of those that specifically relate to the relevant issue. Currently, this area is not legally developed and contains several legal acts that provide for the work of the prosecutor's office as a subject of combating crime. At the same time, the prosecutor's office itself has currently formed a general approach to work, which provides as the main actions: holding coordination meetings with the heads of law enforcement agencies, holding joint meetings of the heads of law enforcement and other state agencies, creating interdepartmental working groups, exchanging analytical information, conducting joint analytical studies, control over the implementation of joint agreed measures.

Key words: crime prevention, prosecutor's office, law enforcement agencies, legislation, prosecutorial supervision.

Протидія та запобігання злочинності залишається актуальним питанням, незалежно від того, на якому рівні знаходиться криміногенна обстановка в суспільстві. Це питання напряму впливає на суспільну безпеку громадян, їх відчуття захисту з боку держави та впевненість у встановленні справедливого покарання відносно особи, яка вчинила кримінальне правопорушення. При цьому, будь-які дії, що спрямовані на протидію та запобігання злочинності, реалізуються через упорядковану систему уповноважених суб'єктів, яка може видозмінюватись відповідно до вимог суспільства та більш «актуальної» категорії злочинних діянь.

Важливу роль у системі правоохоронних органів України відіграє прокуратура як державна структура, що

діє від імені держави та суспільства. Її діяльність регламентується низкою нормативно-правових актів, у тому числі і міжнародними договорами та правилами (наприклад, Загальна декларація прав людини 1948 року, Керівні принципи ООН стосовно ролі осіб, які здійснюють судові переслідування 1990 року тощо), Конституцією України, Законом України «Про прокуратуру», Кримінальним процесуальним кодексом України та іншими, що формують функції, завдання прокуратури, правовий статус прокурорів та засади прокурорського нагляду тощо [1, с. 49–52].

На нашу думку, прокуратура є контролюючим та представницьким органом у кримінальному процесі, який наділений необхідними повноваженнями для захисту інтересів держави та суспільства в ньому. Схоже визна-

чення міститься і в Законі України «Про прокуратуру», де вона визначається як єдина система, яка в порядку, передбаченому цим Законом, здійснює встановлені Конституцією України функції з метою захисту прав і свобод людини, загальних інтересів суспільства та держави [2].

В статті 131-1 Конституції України визначено, що прокуратура серед основ своєї діяльності має здійснювати:

- 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 правоохоронного порядку;
- 3) представництво інтересів держави в суді у виключних випадках і в порядку, що визначені законом [3].

Крім того, Законом України «Про прокуратуру» не покладено представництво інтересів громадянина в судовому процесі та 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 [2].

Виходячи з визначених законодавством функцій та основних завдань діяльності, можна сказати, що роботу прокуратури умовно можна поділити на два основні напрямки: перший – висування та підтримання обвинувачення щодо особи, яка вчинила кримінальний проступок або кримінальне правопорушення; другий – контроль щодо виконання судових рішень та дотримання законодавства на різних стадіях кримінального провадження та під час виконання покарання відповідними установами, контроль за дотриманням прав та свобод людини та громадянина у даних процесах. Це також демонструє відокремленість цього органу від загального принципу поділу влади на три основні гілки: виконавчу, законодавчу та судову, оскільки його основні функції не можуть бути повністю охарактеризовані та повністю відповідати рисам будь-якої з них.

Самостійність такого інституту, на нашу думку, має на меті продемонструвати неупередженість та незалежність прокуратури відносно будь-якого впливу, що може проявитись в кримінальному процесі на різних його стадіях, впритул до винесення вироку та подальшого виконання судового рішення, формування власного підходу до аналізу доказів та показань, які надаються на розгляд суду та можуть впливати на перебіг розгляду справи судом усіх інстанцій.

До цих основних напрямків діяльності прокуратури України, які є більш очевидними, з огляду на законодавчо закріплені норми щодо її діяльності, також варто додати питання протидії та запобігання злочинності у суспільстві та роль цієї інституції у таких процесах. Хоч і немає спеціальної норми, яка б визначала діяльність прокуратури як суб'єкта протидії злочинності, проте це не заперечує та не відкидає правових підстав для такої її діяльності [4, с. 26].

Можна сказати, що протидія злочинності є тією сферою діяльності правоохоронних органів, яка є очевидною в контексті захисту та відновлення порушених прав в результаті протиправного діяння. У даному випадку можна сказати, що сама діяльність органів прокуратури, яка направлена на притягнення до відповідальності винних осіб, є задатком та основою такої протидії. Це супроводжується активною роботою в досудовому розслідуванні, судовому провадженні в судах першої інстанції, а за потреби, також апеляційної та касаційної, через формування якісної доказової бази, аналіз показань свідків, виконання всіх покладених завдань на прокурора як представника держави та потерпілої особи.

Сама протидія злочинності як окреме явище, яке присутнє в правоохоронній діяльності, виступає в якості системи заходів впливу, що можуть використовуватись на різних стадіях вчинення кримінального правопорушення

з метою його зупинення та нівелювати будь-які негативні суспільні наслідки. Схоже визначення сформовано у резолюції ООН 2002/13, де протидія злочинності розглядається як процес, що включає стратегії та заходи, спрямовані на зменшення ризику скоєння злочинів та їх потенційного шкідливого впливу на окремих осіб і суспільство, включаючи страх перед злочинами, шляхом втручання з метою впливу на їх численні причини [5]. Це, у свою чергу, окреслює загальний підхід до створення та формування необхідних заходів, створює фундамент таких дій з боку компетентних органів чи підрозділів, які можуть використовуватись правоохоронними органами щодо протидії того чи іншого виду злочинності.

В. Куц зазначає, що протидія злочинності являє собою доволі складне соціально-правове явище, в якому концентруються теоретичний та практичний базис соціально-управлінської діяльності як через загально суспільні, так і приватні ініціативи, а також із залученням кримінально-юстиційних зусиль з боку уповноважених органів, які спрямовані на перешкоджання вчинення кримінальних правопорушень та проступків з відповідною реакцією на такі дії [6, с. 105]. Такий підхід має більш спеціалізовану спрямованість та спирається на принципи та основні напрями запобігання злочинності, які закріплюються як на міжнародному рівні, так і локально, в межах окремої держави чи регіону.

Принципи протидії злочинності за своєю суттю окреслюють як головні задачі, так і формують основні підходи до такої діяльності. Відтак до основних принципів, що визначені Керівними принципами ООН, належать: урядове лідерство, соціально-економічний розвиток та інтеграція, співпраця та партнерство, сталість і підзвітність, залучення бази знань, цінність прав людини, верховенство права, культура законності, взаємозалежність, диференціація [7]. Саме тому залучення таких принципів до роботи сприяє формуванню стратегій, що не тільки запобігають злочинності та віктимізації, а й сприяють безпеці громади та сприяють сталому розвитку країн.

При цьому, часто протидія злочинності покладається не тільки на правоохоронні органи, а і на суспільство, як потенційного потерпілого від протиправних діянь. Це стосується кримінальних правопорушень проти власності, честі та гідності особи, у сфері господарської діяльності тощо, коли громадян, наприклад, закликають обережно ставитись до майна, не хехтувати безпекою на дорозі тощо.

Важливим нормативно-правовим актом міжнародного характеру, який формує основні підходи та напрямки розбудови політики протидії злочинності, є Рекомендації № R (96) 8 щодо політики боротьби зі злочинністю у Європі, що змінюється, прийняті Комітетом міністрів країн – учасниць Ради Європи у 1996 року [8]. Він частково спирається на керівні ідеї ООН у сфері протидії злочинності та наголошує на тому, що головною метою політики протидії злочинності варто визначати не її тотальне викорінення, а утримання в менших бажаннях. Якщо згадувати основні напрямки протидії злочинності, то варто виокремити наступні:

- 1) соціальна протидія, яка проявляється у формування розумної соціально-економічної політики, імплементації певних заходів у освіту, просування інформаційних кампаній протидії тощо;
- 2) протидія ситуаційної спрямованості, яка стосується обмеження можливості вчинення кримінальних правопорушень;
- 3) індивідуальний підхід до реалізованих кримінальних проявів, що сприяє розширенню системи покарань, активній ресоціалізації засуджених, боротьбі з віктимізацією жертв кримінальних правопорушень [9, с. 31].

Варто відмітити також, що протидія злочинності є важливим проявом підтримки соціального порядку та установлених у суспільстві правил, які направлені на

сприянню добробуту та позитивним настроєм всередині суспільства. Це все значно впливає на формування основних засад функціонування правоохоронних органів, громадських організацій та розвиток приватних ініціатив, які займатимуть свою роль у протидії злочинності.

При цьому, проведення такої роботи потребує налагоджених та координованих дій у співпраці з іншими правоохоронними органами: Національною поліцією України, Службою безпеки України тощо. Для цього Офісом Генерального прокурора у 2021 році було видано наказ «Про затвердження Порядку координації діяльності правоохоронних органів у сфері протидії злочинності», яким визначено основні завдання, засади, форми та процедури координації діяльності щодо протидії злочинності.

Пунктом 6 розділу I даного Порядку передбачаються основні завдання координації щодо протидії злочинності у співпраці між правоохоронними органами, серед яких:

- розробка та впровадження у діяльність правоохоронних органів та органів прокуратури пріоритетів кримінально-правової політики, сучасних підходів до протидії злочинності;

- визначення основних напрямів та проблем у правозастосовній і правоохоронній діяльності щодо запобігання та протидії злочинності на основі аналізу її структури, динаміки та прогнозування тенденцій, підготовка пропозицій щодо шляхів вирішення відповідних проблем із метою сприяння у виконанні завдань кримінального провадження;

- розробка, узгодження і реалізація спільних заходів, спрямованих на запобігання, виявлення, розкриття, припинення та розслідування кримінальних правопорушень, причин та умов, які сприяли їх вчиненню;

- підготовка пропозицій щодо вдосконалення законодавства у сфері протидії злочинності [10].

Проаналізувавши відповідні завдання, можна дійти висновку, що прокуратура визначила такий вид діяльності як свій пріоритет, який потребує додаткового доопрацювання у співпраці з іншими правоохоронними органами. При цьому, саме ця інституція формує актуальну проблематику та основні напрямки роботи щодо протидії та запобігання злочинності на всіх рівнях, завдяки чому більш можливим є повноцінне вивчення проблеми та пошук її рішення, затвердженого на законодавчому рівні.

Такий порядок є гарним стартом для розвитку програм протидії та запобігання злочинності, проте сам по собі він не є рухомою силою, що спонукатиме до зменшення показників злочинності. Ним закріплюються основні засади роботи прокуратури та співпраці, визначені формати взаємодії: проведення координаційних нарад із керівниками правоохоронних органів, проведення спільних нарад керівників правоохоронних та інших державних органів, створення міжвідомчих робочих груп, обмін аналітичною інформацією, проведення спільних аналітичних досліджень, контроль за виконанням спільних узгоджених заходів [10].

Всі ці заходи розраховані на підтримку обізнаності щодо рівня злочинності в різних галузях, регіонах та іншими ознаками, проте не мають прямого впливу на формування єдиної стратегії запобігання злочинності на території держави. Тут також є важливою якісна обробка та добірка інформації, потенціал її практичного використання у подальшому веденні кримінальних справ та лобюванні щодо внесення змін до кримінального законодавства, якщо це необхідно.

У даному випадку, більш гостро стоїть питання не тільки збору інформації як такого, але і її належного використання, обміну досвідом органів прокуратури на різних рівнях та ведення звітності для простеження статистичних показників злочинності. При цьому, робота прокуратури тут не може проводитись без дій Національної поліції, Служби безпеки, органів пенітенціарної системи тощо,

які у більшості випадків і є першоджерелами інформації. Все це в результаті формує циклічний процес, який базується на отриманій в результаті використаних форматів взаємодії інформації. Цей процес умовно можна поділити на чотири основні стадії, серед яких:

- сканування: виявлення серйозних та/або періодичних проблем та їх наслідків; визначення їх пріоритетності (наприклад, відповідно до терміновості та/або легкості вирішення); розробка широких цілей для усунення або скорочення; вибір проблем, що вимагають більш детального вивчення.

- аналіз: визначення та розуміння подій та умов, які супроводжують проблему; визначення відповідних даних для збору та вивчення; дослідження того, що відомо про цей тип проблеми; оцінка сильних/слабких сторін будь-яких існуючих зусиль щодо її вирішення; визначення ресурсів, які можуть допомогти у глибшому розумінні проблеми.

- відповідь: мозковий штурм нових заходів; дослідження стратегій, реалізованих у подібних громадах; розгляд контекстуальних факторів, які можуть бути перешкодами для успіху, і розробка плану пом'якшення їх; вибір серед альтернативних стратегій; окреслення плану реагування з конкретними цілями та розподілом обов'язків; виконання плану.

- оцінка: оцінка виконання плану; вивчення кількісних і якісних даних до і після втручання; визначення ступеня досягнення цілей; визначення та внесення будь-яких необхідних коригувань; проведення постійної оцінки для забезпечення постійної ефективності [11].

Проте не варто виключати і наглядову функцію прокуратури як один з потенційних способів запобігання злочинності у різних її проявах. Наприклад, Єспринцев П. С. розглядає наглядову діяльність прокуратури як спеціально-кримінологічний аспект, який спрямовується на попередження кримінальних правопорушень. При цьому, нагляд розглядається як діяльність, яка спрямована на виявлення та усунення порушень закону як всередині кримінального провадження, так і за його межами [12, с. 402].

Якщо поєднати разом всі функції прокуратури, то можна сформулювати загальний підхід для протидії злочинності через її виявлення на ранніх стадіях, запобігання доведення до кінця та / або настання вагомих наслідків як для потерпілого, так і держави загалом. Тут координаційна діяльність прокуратури відіграватиме основну роль як джерело необхідної для контролю інформації та способи виявлення найбільш складних або гострих питань в контексті боротьби зі злочинністю. Саме тому питання закріплення превентивної функції прокуратури є доволі спірним, оскільки відсутність такої норми не зупиняє інституції від реалізації такої політики.

Важливо також відмітити, що сфера протидії злочинності є обширною сферою діяльності, яку доволі складно вмістити в один Порядок або інший нормативно-правовий акт, яким вона регулюється. Тому створення діючого інструменту, який був би ефективний в рамках роботи вже існуючих інституцій та охоплював таку велику частку роботи, є доволі складним завданням, яке передбачає імплементацію нових функцій та обов'язків в роботу прокуратури.

Це, у свою чергу, імовірно стане підставою для створення окремого відділу чи групи, яка матиме роботу щодо протидії та запобігання злочинності як свій пріоритет функціональних обов'язків. До таких відділів можуть належати: Відділ забезпечення діяльності у сфері запобігання та протидії корупції, Відділ протидії злочинам, вчиненим в умовах збройного конфлікту, Відділ захисту інтересів дітей та протидії насильству тощо.

Отже, діяльність прокуратури передбачає кілька основних сфер діяльності, які закріплені законодавчо в якості її функцій. До цих функцій належать представництво держави та потерпілої особи, а також контроль за дотриманням законо-

давства та судових рішень в процесі ведення кримінального провадження. При цьому, ці два основні напрямки формують третій, не менш важливий – протидія злочинності на різних етапах здійснення. У законодавстві немає чіткої норми, яка б регламентувала таку функцію, проте внутрішні нормативно-правові акти інституції сприяють розвитку цієї сфери у співробітництві та координації з іншими представницькими інституціями правоохоронних органів. Важливо відмітити, що протидія злочинності як загальна ідея закладається ще

на стадії обвинувачення чи інкримінації кримінального правопорушення, адже передбачає демонстративне покарання за вчинення тих чи інших протиправних діянь. Тому законодавче закріплення такого положення не є головним пріоритетом для здійснення органами прокуратури необхідних дій для запобігання та протидії злочинності, але сама сфера вільно розвивається за рахунок співпраці з іншими правоохоронними органами, ведення та аналізу аналітичної звітності щодо криміногенної обстановки в суспільстві тощо.

ЛІТЕРАТУРА

1. Прокурорське право: навч. посібник / Г. Д. Борейко, О. М. Броневичка, Ю. О. Лісіцина, В. В. Луцик, В. В. Навроцька, І. Р. Серкевич, Б. М. Телефанко; за заг. ред. В. В. Луцика. Львів: ЛьвДУВС, 2019. 640 с.
2. Про прокуратуру : Закон України від 14.10.2014 р. № 1697-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1697-18#Text> (дата звернення: 03.08.2023).
3. Конституція України : від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр#Text> (дата звернення: 03.08.2023)
4. Болгов В. Прокуратура України як суб'єкт протидії злочинності у сфері державних закупівель. *Науковий часопис Національної академії прокуратури України*. 2015. № 1. С. 25–33.
5. Guidelines for the Prevention of Crime : Economic and Social Council resolution 2002/13. *United Nations Office on Drugs and Crime*. URL: https://www.unodc.org/pdf/criminal_justice/UN_standards_and_norms_in_crime_prevention_at_your_fingertips.pdf (дата звернення: 08.08.2023).
6. Куц В. Протидія злочинності: сутність і зміст. *Науковий часопис Національної академії прокуратури України*. 2016. № 4. С. 103–112.
7. Crime Prevention. *United Nations Office on Drugs and Crime*. URL: [https://www.unodc.org/rpanc/en/Sub-programme-2/Thematic areas/crime_prevention.html](https://www.unodc.org/rpanc/en/Sub-programme-2/Thematic%20areas/crime_prevention.html) (дата звернення: 08.08.2023).
8. Recommendation No. R (96) 8 of the Committee of Ministers to member states on crime policy in Europe in a time of change. *Council of Europe*. URL: <https://rm.coe.int/16804f836b> (дата звернення: 08.08.2023).
9. Колодяжний М. Г. Стратегія зменшення можливостей учинення злочинів: зарубіжні реалії, перспективи запровадження в Україні: монографія. Харків: Право. 2018. 228 с.
10. Про затвердження Порядку координації діяльності правоохоронних органів у сфері протидії злочинності : Наказ Офісу Ген. прокурора від 08.02.2021 р. № 28. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0028905-21#Text> (дата звернення: 12.08.2023).
11. Prosecutors' Guide for Reducing Violence and Building Safer Communities. Edition 2021. *AEquitas IPS*. URL: <https://innovativeprosecutionsolutions.org/wp-content/uploads/2020/09/Prosecutors-Guide-for-Reducing-Violence-and-Building-Safer-Communities.pdf> (дата звернення: 12.08.2023).
12. Єпринцев П.С. Прокуратура України в державному механізмі запобігання організованій злочинності. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2022. № 1. С. 400–404.