

УДК: 342.922(477)

*Р. М. Дмитренко  
здобувач*

*Відкритого міжнародного університету розвитку людини «Україна»*

## НАПРЯМИ УДОСКОНАЛЕННЯ ПРОКУРОРСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ У СФЕРІ ВИКОНАННЯ ПОКАРАНЬ УКРАЇНИ: АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ

На теперішній час триває процес реформування системи органів прокуратури відповідно до міжнародних стандартів та успішних практик іноземних держав.

**Мета даної статті** полягає у дослідженні особливостей сучасних викликів для прокурорської діяльності у сфері виконання покарань України і розробці напрямків щодо її удосконалення. На основі поставленої мети, в статті необхідно вирішити такі основні завдання: з'ясувати проблемами щодо розробки та імплементації реформ прокурорської діяльності у сфері виконання покарань; уточнити завдання які поставлені перед реформування прокурорської діяльності у сфері виконання покарань та розробити пропозиції їх вирішення. Крім того, дослідження дозволить оцінити проблеми, які негативно впливають на основні засади прокурорської діяльності в цілому, у сфері виконання покарань зокрема, організацію системи органів прокуратури.

Стаття базується на загальнонаукових методах: індукції, дедукції, аналізу та синтезу, систематичному та структурному підході до вивчення теоретичних і практичних аспектів становлення, розвитку та вдосконалення прокурорської діяльності у сфері виконання покарань України.

Слід зазначити, що проблеми прокурорської діяльності взагалі, і у сфері виконання покарань зокрема, досліджувалися багатьма вченими й практиками. Так, зокрема, свої пропозиції щодо удосконалення діяльності органів прокуратури надавали В.Б. Авер'янов, В.І. Бабенко, О.М. Бандурка, Ю.П. Битяк, М.М. Бурбика, І.П. Голосніченко, Ю.М. Грошевий, Л.М. Давиденко, Є.В. Додін, О.О. Домашенко, В.В. Доненко, В.С. Зеленецький, Р.А. Калюжний, В.В. Ковальська, А.Ф. Козлов, Т.О. Коломоець, В.К. Колпачков, В.М. Кравчук, М.П. Курило, М.В. Косюта, О.М. Литвак, М.В. Микитюк, М.І. Мичко, В.В. Новіков О.І. Остапенко, Є.М. Попович, П.М. Рабінович, М.В. Руденко, В.В. Сухонос, В.О. Шамрай, П.В. Шумський, М.К. Якимчук, Х.П. Ярмакі й багато інших вчених.

Хоча внесені до Конституції зміни у 2016 році і визначають нові функції прокуратури, галузеві закони (Кримінально-процесуальний кодекс України, Кодекс України про адміністративні правопорушення, Закон про оперативно-розшукову діяльність тощо) не приводяться у відповідність до Основного закону.

Ці закони передбачають більш широкий спектр повноважень прокурорів, ніж вони можуть мати відповідно до Конституції. Робота позбавлення прокуратури функції нагляду над установами у сфері виконання покарань ще не розпочалася.

Прокуратура все ще має слідчі підрозділи, які мають бути ліквідовані на підставі положень Конституції. Слідчі повноваження прокуратури повинні бути передані Державному бюро розслідувань. Закону України «Про Державне бюро розслідувань» був прийнятий ще 2015 році.

Перша спроба реформування особового складу прокуратури відбулася в 2015 році. Кількість місцевих одиниць скоротилася майже в 5 разів: з майже 700 районних прокуратур до 175 місцевих прокуратур. Це дозволило скоротити приблизно 3 тис. прокурорських посад.

Така консолідація прокуратури дала можливість відкрити конкурси на посади керівників нових місцевих прокуратур. Закон дозволяє кандидатам подавати заяви на посади в регіональній та Генеральній прокуратурі України, при цьому, якщо вони мають лише відповідний юридичний (не тільки прокурорський) досвід, такі кандидати повинні пройти один рік спеціального курсу підготовки в Національній Академії прокуратури.

Як і минулого року, суттєвими проблемами в розробці та імплементації реформ стали:

- брак компетентності, домінування принципу доцільності над ретельним аналізом і пошуком оптимальних варіантів, ігнорування конституційно-правових засад;
- відсутність системності, непослідовність і брак належної синхронізації різних заходів та впроваджуваних механізмів, їх недостатня стратегічна орієнтація;
- некритичне сприйняття рекомендацій міжнародних донорів, відсутність належної адаптації їх пропозицій до національного контексту або, навпаки, намагання всупереч взятим зобов'язанням «вихолостити» їх зміст;
- намагання «вписати» в реформаторські заходи можливості реалізації власних (корисливих) інтересів, а якщо це не вдається – блокування процесу змін.

Незважаючи на суттєві обмеження повноважень прокуратури, її керівництво не бажало дотримуватися суворої юридичної вимоги скоротити кількість прокурорів до 10 000 у 2018 році. Саме тому парламент скасував це положення закону

7 грудня 2017 року. Однак таке рішення не змінило ситуацію з організацією роботи прокуратури на місцевому рівні - вони все ще перевантажені роботою. Адже розподіл кількості прокурорів на центральному, регіональному та місцевому рівнях є непропорційним.

Україна продовжує залишатися «лідером» в Європі за анти-рейтингом кількості прокурорів на душу населення.

Відзначимо, що для удосконалення засад навантаження для прокурора, пропонуємо:

Для місцевої прокуратури:

1. Опрацювання статистичних та інших відомостей про роботу піднаглядних об'єктів.

2. Моніторинг реєстрів судових рішень та інших електронних баз даних.

3. Розгляд звернень громадян, громадських і правозахисних організацій, повідомлень ЗМІ, Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини та інших посадових осіб щодо порушень у діяльності установ виконання кримінальних покарань та інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян, підготовка відповідей та інформацій про наслідки їх розгляду.

4. Перевірки місць несвободи, інших установ, залучених до виконання кримінальних покарань та інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян, складання довідок про наслідки перевірок.

5. Опрацювання листів інформаційного та орієнтовного характеру вищестоящих прокуратур.

6. Виконання завдань та доручень вищестоящих прокуратур, підготовка інформацій про наслідки виконання.

7. Надання доручень іншим відомствам, установам, органам, службам та посадовим особам, контроль за їх виконанням.

8. Підготовка документів прокурорського реагування, контроль за їх розглядом.

9. Участь у судовому розгляді звернень засуджених осіб щодо неналежних умов або зміни умов відбування покарання, оформлення наглядових проваджень за наслідками судових засідань.

10. Підготовка виступів у ЗМІ.

11. Підготовка організаційно-розпорядчих документів з основних питань організації прокурорського нагляду.

Для регіональних прокуратур:

1. Опрацювання статистичних та інших відомостей про роботу піднаглядних об'єктів.

2. Моніторинг реєстрів судових рішень та інших електронних баз даних.

3. Опрацювання довідок місцевих прокуратур про проведені систематичні перевірки та вивчення внесених ними документів прокурорського реагування.

4. Розгляд звернень громадян, громадських і правозахисних організацій, повідомлень ЗМІ, Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини та інших посадових осіб щодо порушень у діяльності установ виконання кримінальних покарань та інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян, підготовка відповідей та інформацій про наслідки їх розгляду.

5. Перевірки місць несвободи, інших установ, залучених до виконання кримінальних покарань та інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян, складання довідок про наслідки перевірок.

6. Надання завдань та доручень місцевим прокуратурам, контроль за їх виконанням, опрацювання наслідків виконання, складання узагальнюючих документів.

7. Надання доручень іншим відомствам, установам, органам, службам та посадовим особам, контроль за їх виконанням.

8. Виконання завдань та доручень вищестоящих прокуратур, підготовка інформацій про наслідки виконання.

9. Виконання завдань та доручень керівництва регіональної прокуратури, у тому числі інших структурних підрозділів, підготовка інформацій про наслідки виконання.

10. Підготовка документів прокурорського реагування, контроль за їх розглядом.

11. Участь у судовому розгляді звернень засуджених осіб щодо неналежних умов або зміни умов відбування покарання, оформлення наглядових проваджень за наслідками судових засідань.

12. Підготовка виступів у ЗМІ.

13. Виїзди до місцевих прокуратур з метою надання практичної допомоги або перевірки стану організації прокурорського нагляду, підготовка довідок про наслідки виїздів.

14. Підготовка листів інформаційного та орієнтовного характеру місцевим прокуратурам.

15. Опрацювання листів інформаційного та орієнтовного характеру вищестоящих прокуратур, їх доведення до відома місцевих прокуратур.

16. Стажування працівників місцевих прокуратур у галузевому підрозділі регіональної прокуратури, складання документів про наслідки стажування.

17. Підготовка «круглих столів», оперативних, координаційних, міжвідомчих та інших нарад при керівництві регіональної прокуратури, контроль за виконанням постановлених рішень.

18. Участь у «круглих столах», оперативних, координаційних, міжвідомчих та інших нарадах інших державних органів і служб, виконання постановлених рішень.

19. Підготовка та проведення навчально-методичних та практичних семінарів з питань організації та здійснення прокурорського нагляду.

20. Складання аналізів та узагальнень з основних напрямків нагляду та розгляду звернень громадян.

21. Підготовка організаційно-розпорядчих документів з основних питань організації прокурорського нагляду або дисциплінарної практики.

Генеральний прокурор схвалив порядок проведення офіційних розслідувань стосовно працівників прокуратури, що не передбачено законом і дублює дисциплінарні провадження щодо прокурорів. Такі розслідування є нічим іншим, як механізмом незаконного збору та накопичення інформації про «незручних» прокурорів, що змушує їх виконувати вказівки керівників.

Також, Генеральний прокурор вніс практику не інформування кваліфікаційної комісії про вакантні посади та призначення певних осіб на ці посади без конкурсу.

У 2017 році Всеукраїнська конференція прокурорів обрала членів Ради прокурорів та кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів. Наразі, за законом, Рада прокурорів затверджує всі призначення прокурорів на адміністративні посади, а Кваліфікаційно-дисциплінарна комісія проводить конкурси на вакантні посади та здійснює дисциплінарні провадження щодо прокурорів.

Хочемо відзначити те, що більшість членів Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії (6 з 11) не є прокурорами, там юристи та вчені. Протягом більше одного року Комісія вирішила звільнити 40 осіб з прокуратури. Крім того, 140 прокурорів піддавалися різним дисциплінарним санкціям.

Незважаючи на це, Комісія не наважувалася застосовувати дисциплінарні санкції до керівництва прокуратури. Так, розглядаючи справи проти Генерального прокурора Юрія Луценка та Головного військового прокурора Анатолія Матіоса за порушення принципу презумпції невинуватості та заступника Генерального прокурора Дмитра Сторожука за участь у з'їзді політичної партії, Комісія не виявила порушень у їхніх діях.

В умовах, коли багато процесів в прокуратурі залишаються незавершеними, завжди існує великий ризик відкату, коли новий керівник прокуратури вирішить скасувати всі попередні досягнення, спрямовані на приведення діяльності цієї системи у відповідність до європейської стандартів.

Реформування прокурорської діяльності в Україні на сучасному етапі зумовлюється низкою різновекторних та багаторівневих факторів, які, інституціоналізуючись на площині публічного адміністрування у сфері виконання покарань. Основними тенденціями прокурорської діяльності є її оптимізація та адаптація до існуючих міжнародних стандартів у сфері виконання покарань.

Основними завданнями реформування прокурорської діяльності у сфері виконання покарань на сучасному етапі є:

1. Забезпечення ліберального функціонування системи виконання покарань. Це означає орієнтування на забезпечення максимальної міри свободи, а отже і найбільш послідовного, індивідуалізованого впливу на особистість винного. Досягнення цього завдання також передбачає формування ціннісно-світоглядного підґрунтя для сприйняття суспільством системи виконання покарань як динамічного, гнучкого соціально-правового утворення, що реагує на мінливі запити й інтереси населення конкретної держави чи регіону у безпеці властивими для нього засобами виконання покарання та суміжними з ними інструментами впливу на осіб, які вчинили правопорушення.

2. Гуманізація системи виконання покарань. Це завдання тісно пов'язується з попереднім і означає, що свобода правопорушника та суспільства від небезпек, має бути самоціллю, як і будь-якої іншої публічної діяльності в цілому. Людина – ось орієнтир, еталон і критерій істинності всього онтологізму прокурорської діяльності у сфері виконання покарань.

3. Підвищення соціально-клінічного потенціалу системи виконання покарань. Реалізація цього завдання передбачає впровадження передових педагогічних, медичних і психокорекційних методик та технологій індивідуальної роботи, співпраці із правопорушниками у формалізованих межах досягнення цілей покарання, що в кінцевому підсумку має сприяти підвищенню ефективності формування позитивних особистісних якостей, які б знімали (пом'якшували) конфліктні сторони відносин між правовими, економічними, культурними, політичними й іншими інституційними компонентами життєдіяльності індивідууму.

4. Забезпечення незалежності та високоспеціалізованості прокуратури. За таких умов, прокурори здійснюватимуть свої розслідування скоординовано, швидко обмінюючись інформацією та об'єднуючи зусилля для забезпечення скоординованих розслідувань, швидкого заморожування або арешту активів і, де це необхідно, вимагати арешту підозрюваних злочинців в рамках єдиної стратегії розслідування та обвинувачення.

Відзначимо, що працівниками відділу нагляду за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних провадженнях та інших заходів примусового характеру прокуратури Харківської області для обговорення на засіданні Регіонального представництва консультативної місії ЄС у Харкові, було запропоновано запровадження у системі Національної поліції уніфікованого рапорту про доставлення до територіального підрозділу поліції затриманої (з будь-яких підстав) особи. Дана пропозиція спрямована на вдосконалення форми взаємодії прокуратури із Національною поліцією України.

Ефективності реалізації прокурорської діяльності у сфері виконання покарань залежить від таких факторів:

1. Правове забезпечення і регулювання. Основними недоліками можна визнати: велику кількість та різноманітність нормативно-правових актів та правових норм, що регулюють механізм реалізації прокурорської діяльності у сфері виконання покарань; відсутність системності та внутрішнього зв'язку між різними нормативно-правовими актами і правовими нормами, що мають єдиний предмет правового регулювання; пріоритет розпорядчих, дозвільних, заборонних та обмежувальних правових норм і нормативно-правових актів, що становлять правову базу механізму реалізації прокурорської діяльності у сфері виконання покарань; дефіцит легітимності правових актів, що регулюють основоположні принципи і складові елементи механізму реалізації прокурорської діяльності у сфері виконання покарань; декларативність окремих нормативно-правових актів, що регулюють механізм реалізації прокурорської діяльності у сфері виконання покарань; пріоритет нормативно-правових актів непрямої дії; суттєві множинні і різноманітні протиріччя нормативно-правових актів, що регулюють прокурорську діяльність у сфері виконання покарань.

2. Організаційне забезпечення прокурорської діяльності у сфері виконання покарань. Серед основних недоліків даного фактору можна визнати:

– політичні, правові та організаційні процеси реалізації прокурорської діяльності у сфері виконання покарань є, з одного боку, її відносно самостійність, а, з іншого боку, вона являють собою діалектичну єдність і протиріччя;

– ці фактори визначаються державною владою, державою.

Вищевикладене свідчить про необхідність постійного вдосконалення чинного законодавства, що регламентує прокурорську діяльність у сфері виконання покарань. Адже головною метою трансформації діяльності прокуратури є її відповідність закону, забезпечення виконання принципу законності інших суб'єктів сфери виконання покарань, забезпечення правопорядку в цілому. На сьогодні не достатньо дієвих гарантій забезпечення принципу законності, верховенства права та справедливості.

### Література

1. Рада Європи, Рекомендація (2000)19 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо ролі прокуратури в системі кримінального правосуддя. Електронний ресурс. Режим доступу: [https://supreme.court.gov.ua/userfiles/Rec\\_2000\\_19\\_2000\\_10\\_6.pdf](https://supreme.court.gov.ua/userfiles/Rec_2000_19_2000_10_6.pdf).

2. Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя). Закон України. № 1401-VIII. Відомості Верховної Ради України. 2016. № 28. Ст. 532. 3. Сухонос В.С. Функції прокуратури та їх співвідношення з діяльністю. Підприємництво, господарство і право. 2007. № 9. С. 94-99.

4. Грицаєнко Л. Р. Конституційно-правовий статус прокуратури України. Київ. Біноватор. 2007. 544 с.

5. Попович Є. М. Шляхи розвитку прокуратури України. Монографія. Харків. Торнадо. 2009. 352 с.

6. Мичко М. І. Завдання та функції прокуратур у країнах Європи. Вісник прокуратури. 2011. № 5. С. 108–120.

### Анотація

**Дмитренко Р. М. Напрями удосконалення прокурорської діяльності у сфері виконання покарань України: адміністративно-правові засади.** – Стаття.

В статті, на підставі вивчення теорії права та аналізу чинного законодавства, з'ясовані напрями удосконалення прокурорської діяльності у сфері виконання покарань України. З'ясовано проблеми щодо розробки та імплементації реформ прокурорської діяльності у сфері виконання покарань. Запропоновано перелік засад стосовно удосконалення навантаження працівника прокуратури. Уточнено основні завдання реформування прокурорської діяльності у сфері виконання покарань. Визначено основні фактори від яких залежить ефективності реалізації прокурорської діяльності у сфері виконання покарань.

*Ключові слова:* напрями удосконалення, прокурорська діяльність, сфера виконання покарань, навантаження, завдання, законодавство, органи прокуратури, фактори, ефективність.

### Аннотация

**Дмитренко Р. Н. Направления совершенствования прокурорской деятельности в сфере исполнения наказаний Украины: административно-правовые основы.** – Статья.

В статье, на основании изучения теории права и анализа действующего законодательства, выяснены направления совершенствования прокурорской деятельности в сфере исполнения наказаний Украины. Выявлено проблемы по разработке и имплементации реформ прокурорской деятельности в сфере исполнения наказаний. Предложен перечень полномочий по совершенствованию нагрузки работника прокуратуры. Уточнены основные задачи реформирования прокурорской деятельности в сфере исполнения наказаний. Определены основные факторы от которых зависит эффективность реализации прокурорской деятельности в сфере исполнения наказаний.

*Ключевые слова:* направления совершенствования, прокурорская деятельность, сфера исполнения наказаний, нагрузка, задачи, законодательство, органы прокуратуры, факторы, эффективность.

### Summary

**Dmytrenko R. M. Directions of perfection of prosecutorial activity in the field of execution of punishments of Ukraine: administrative and legal principles.** – Article.

The article, on the basis of studying the theory of law and analyzing the current legislation, clarified the directions for improving the prosecution activity in the field of the execution of sentences in Ukraine. The problems of the development and implementation of the reforms of the prosecutor's activity in the field of the enforcement of sentences have been clarified. A list of powers to improve the workload of an employee of the prosecutor's office was proposed. The main tasks of reforming prosecutorial activities in the field of the execution of sentences are specified. The main factors are determined on which the effectiveness of the implementation of prosecution activities in the field of the execution of sentences depends.

*Key words:* directions of perfection, prosecution activity, sphere of execution of sentences, load, tasks, legislation, prosecutor's offices, factors, efficiency.