

УДК 347.963

В. С. Бабкова,

канд. юрид. наук, доц., доцент кафедри організації судових та правоохоронних органів Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

ОРГАНІЗАЦІЯ І ПОРЯДОК ПРОВЕДЕННЯ ПРОКУРОРСЬКИХ ПЕРЕВІРОК ДОДЕРЖАННЯ КРИМІНАЛЬНО-ВИКОНАВЧОГО ЗАКОНОДАВСТВА

Наукову статтю присвячено дослідженню прокурорських перевірок додержання кримінально-виконавчого законодавства. Розглядаються основні етапи проведення таких перевірок. Формулюються пропозиції щодо організації роботи прокурора щодо підготовки до проведення перевірки, реалізації його повноважень під час перевірки, а також оформлення результатів за наслідками проведення перевірки.

Ключові слова: прокурор, нагляд за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, перевірки додержання кримінально-виконавчого законодавства, установи виконання покарань.

Актуальність теми дослідження. В умовах реформування функцій прокуратури і віднесення прокурорського нагляду за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних із обмеженням особистої свободи громадян, до числа тимчасових функцій прокуратури набуває актуальності дослідження питань реалізації цього напряму діяльності прокуратури на перехідному етапі. З огляду на це заслуговують уваги проблеми організації і проведення прокурорських перевірок різних аспектів додержання законності в установах виконання кримінальних покарань.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання прокурорського нагляду за виконанням кримінальних покарань досліджувалося такими вітчизняними ученими, як П. М. Каркач, М. П. Курило, М. Й. Курочка, А. В. Лапкін, Р. В. Лемак, В. І. Прищепка та ін. Разом із тим у працях цих та інших дослідників не було приділено належної уваги проблемам проведення прокурорських перевірок додержання кримінально-виконавчого законодавства.

Мета і завдання дослідження. Метою наукової статті є формулювання теоретичних пропозицій щодо тактико-методичного забезпечення прокурорських перевірок додержання кримінально-виконавчого законодавства, зокрема щодо підготовки до таких перевірок, основних етапів її проведення, виявлення прокурором порушень закону під час перевірки та належного реагування на такі порушення.

Виклад основного матеріалу дослідження. Обсяг роботи прокуратури на цьому напрямі є доволі значним. Так, за офіційними даними Державної кримінально-виконавчої служби України станом на 1 квітня 2018 р. у сфері її управління перебуває 113 кримінально-виконавчих установ, у т. ч. 7 колоній максимального рівня безпеки, 32 колонії середнього рівня безпеки для неодноразово засуджених, 27 колоній середнього рівня безпеки для вперше засуджених, 7 колоній мінімального рівня безпеки із загальними умовами для тримання чоловіків, 4 колонії мінімального рівня безпеки із полегшеними умовами для тримання чоловіків, 11 колоній для тримання жінок, 21 виправний центр, 6 виховних колоній (для неповнолітніх), у яких утримуються 37528 засуджених¹.

З'ясування додержання кримінально-виконавчого законодавства відбувається за допомогою прокурорських перевірок. Можливість їх проведення передбачена ч. 2 ст. 26 Закону України «Про прокуратуру», згідно з положеннями якої, прокурор здійснює 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 в органах та установах, шляхом проведення регулярних перевірок. Коментуючи цю норму, дослідники вказують, що основною формою здійснення нагляду за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, при застосуванні інших заходів примусового

¹ Загальна характеристика Державної кримінально-виконавчої служби України. URL: <http://www.kvs.gov.ua/peniten/control/main/uk/publish/article/628075> (дата звернення 10.05.2018).

характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян є прокурорська перевірка – регламентований Законом і відомчими актами Генерального прокурора процес з'ясування реального стану додержання законності, який передбачає застосування наданих прокуророві повноважень, що спирається на відповідну методику і тактичні прийоми та засоби².

Питання проведення прокурорських перевірок в межах цієї функції регламентується і відповідними відомчими актами. Згідно із п. 8 Наказу Генерального прокурора «Про організацію діяльності прокурорів з 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» (далі – Наказ № 161)³, прокурорам належить забезпечувати нагляд шляхом проведення регулярних перевірок, які здійснювати самостійно або із залученням у встановленому порядку необхідних спеціалістів (комплексні перевірки), а також за зверненнями, іншими повідомленнями, у тому числі у засобах масової інформації, мережі Інтернет або які надійшли на телефони «гарячої лінії», щодо захисту прав в'язнів, за матеріалами органів державного нагляду (контролю) або з власної ініціативи за наявності даних про порушення закону.

Відповідно до Плану першочергових заходів Генеральної прокуратури України на I квартал 2018 р., перевірки додержання вимог кримінально-виконавчого законодавства в органах та установах Державної кримінально-виконавчої служби України щодо визначення особам, засудженим до довічного позбавлення волі та позбавлення волі на певний строк, виду колонії, направлення для відбування покарання осіб, засуджених до довічного позбавлення волі та позбавлення волі на певний строк, арешту й обмеження волі, та

² Лапкін А. В. Закон України «Про прокуратуру». Науково-практичний коментар. Харків: Право, 2015. С. 253.

³ Про організацію діяльності прокурорів з 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 Генерального прокурора від 20 квітня 2016 р. № 161. URL: www.gp.gov.ua/ua/file_downloader.html (дата звернення 10.05.2018).

їх переведення, були визначені в якості одного із пріоритетних заходів⁴. Це свідчить про значну увагу, яка приділяється розглядуваним перевіркам керівництвом Генеральної прокуратури України.

Перевірки додержання законності в установах виконання покарань можуть бути як регулярними, тобто такими, що проводяться із визначеною періодичністю, так і позачерговими. Наприклад, згідно з вимогами Генерального прокурора, керівникам місцевих та регіональних прокуратур необхідно негайно інформувати відповідних керівників прокуратур вищого рівня телефоном, електронним зв'язком та упродовж доби письмовим повідомленням про запровадження режиму особливих умов в установах виконання покарань, особливого режиму в місцях попереднього ув'язнення або про надзвичайні ситуації, зокрема: акти протесту та оголошення голодувань в'язнями, навмисні самоушкодження, вчинення ними самогубств, тяжких та особливо тяжких кримінальних правопорушень; масові заворушення серед в'язнів; втечу осіб, госпіталізованих у примусовому порядку, з психіатричних закладів під час застосування примусових заходів медичного характеру, з-під варти або з установ виконання покарань, самовільне залишення меж цих установ чи закладів; заподіяння службовими особами установ попереднього ув'язнення та виконання покарань тілесних ушкоджень в'язням, застосування до них жорсткого поводження чи катування; вчинення службовими особами злочинів та правопорушень, пов'язаних з корупцією; нещасні випадки з тяжкими наслідками на виробничих об'єктах установ виконання покарань; порушення прав ув'язнених чи засуджених під час проведення в установах Державної кримінально-виконавчої служби України спеціальних операцій та (або) застосування зброї, спеціальних засобів; звільнення адміністрацією установи попереднього ув'язнення особи у зв'язку із закінченням строку її тримання під вартою; випадки групових (більше 5 осіб) адміністративних затримань неле-

⁴ План першочергових заходів Генеральної прокуратури України на I квартал 2018 року: затв. Наказом Генерального прокурора від 28 грудня 2017 р. URL: https://www.gp.gov.ua/.../file_downloader.html (дата звернення 10.05.2018).

гальних мігрантів; затримання осіб, які перебувають у розшуку, за вчинення дій, пов'язаних із тероризмом; інші події, які набули суспільного резонансу, висвітлені в засобах масової інформації та мережі Інтернет. Можна вважати, що вказані ситуації виступають приводами для проведення прокурорами позачергових перевірок кримінально-виконавчого законодавства.

Під час проведення перевірок кримінально-виконавчого законодавства прокурори з'ясовують широке коло питань. Так, Р. В. Лемак включає до предмета вказаних перевірок такі основні напрями: 1) законність перебування осіб в установах виконання покарань (законність поміщення особи до таких установ, законність і обґрунтованість переміщення її із однієї установи до іншої, а також законність і обґрунтованість звільнення із установи); 2) відповідність режиму та умов відбування покарань вимогам закону; 3) відповідність вимогам закону основних засобів виправлення і ресоціалізації засуджених: соціально-виховної роботи із засудженими, їх загальноосвітнього і професійного навчання та залучення до суспільно-корисної праці⁵. При цьому конкретний обсяг питань, які перевіряються прокурорами, позначається на організації і проведенні перевірок, хоча їх загальний алгоритм залишається типовим.

Зокрема, типовий порядок проведення прокурорської перевірки включає такі етапи: 1) підготовка до проведення перевірки; 2) проведення самої перевірки; 3) складання за результатами перевірки довідки, узагальнення або іншого документа; 4) прийняття рішення про застосування заходів прокурорського реагування⁶. Тобто існують підготовчий, основний і резолютивний етапи перевірок додержання кримінально-виконавчого законодавства.

Результативність перевірок залежить від належної підготовки до них. Як зауважує П. М. Каркач, для проведення перевірок необхідно: а) ретельно відпрацювати нормативні акти, виконання яких буде перевірено; б) вивчити структуру та умови діяльності об'єкта, де проводитиметься перевірка;

⁵ Лемак Р. В. Прокурорський нагляд за додержанням законів в установах виконання покарань [Текст]: монографія. Харків: Право, 2013. С. 100.

⁶ Трикс А. В. Справочник прокурора. Санкт-Петербург: Питер, 2006. С. 21.

в) вивчити коло посадових осіб, відповідальних за виконання законодавства, що становить предмет перевірки; г) ознайомитися з листами про позитивний досвід прокурорської роботи з відповідного напрямку; г) вивчити методичні рекомендації з питань перевірки; д) скласти план⁷. Аналогічної точки зору додержується М. П. Курило, який відмічає, що для здійснення ефективних дій прокурору недостатньо тільки знання кримінально-виконавчого законодавства. Лише за допомогою певних практичних навичок, які мають постійно оновлюватися та вдосконалюватися, прокурор зможе досягти тієї мети, яка стоїть перед перевірками⁸. Отже, заздалегідь до проведення перевірки прокурор повинен ретельно вивчити законодавство, додержання якого ним перевіряється, а також подбати про належне тактико-методичне й організаційне забезпечення перевірки.

Так, у відповідних методичних рекомендаціях наголошується, що перед початком перевірки прокурор складає план її проведення, який затверджується керівником відповідної прокуратури; вивчає матеріали, що надійшли до прокуратури щодо цієї установи (статистичні дані, довідку про останню перевірку, виявлені порушення законів, заходи, які вживались до їх усунення, скільки надійшло до прокуратури звернень засуджених, громадян із відповідних питань. При підготовці до перевірки він визначає, спеціалістів яких галузей необхідно до неї залучити, доводить до відома кожного з них питання, що потребують перевірки⁹. Отже, збирання й опрацювання відповідної інформації, а також вжиття необхідних організаційних дій складає підготовчий етап перевірок додержання кримінально-виконавчого законодавст-

⁷ Каркач П. М. Організація роботи районної, міської прокуратури: наук.-практ. посіб. Харків: Право, 2013. С. 79.

⁸ Курило М. П. Прокурорський нагляд за додержанням прав та законних інтересів засуджених до позбавлення волі: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.10. Харків, 1998. С. 134.

⁹ Методичні рекомендації про здійснення прокурорського нагляду за додержанням законів у частині матеріально-побутового та медико-санітарного забезпечення засуджених в установах виконання покарань. Схвалено рішенням науково-методичної ради при Генеральній прокуратурі України (протокол № 7 від 24 жовтня 2013 р.). Київ: Генеральна прокуратура України; Національна академія прокуратури України. 2013. С. 46.

ва. На жаль, на практиці прокурори іноді ігнорують ці рекомендації, внаслідок чого результативність перевірок знижується.

Основний етап перевірки передбачає використання прокурором наданих йому законом повноважень задля виявлення порушень законів в установах виконання покарань. Зокрема, відповідно до п. 9 Наказу № 161, під час проведення перевірок прокурори усіх рівнів повинні: опитувати осіб, вимагати від посадових чи службових осіб надання пояснень щодо допущених порушень; перевіряти законність наказів, розпоряджень, інших актів відповідних органів і установ та в разі невідповідності законодавству вимагати від посадових чи службових осіб їх скасування та усунення порушень закону, до яких вони призвели, а також скасовувати незаконні акти індивідуальної дії; вживати заходів щодо усунення порушень закону, причин і умов, що їм сприяли, притягнення до відповідальності винних посадових чи службових осіб (у тому числі за письмовою вказівкою), оскаржувати їх рішення, дії чи бездіяльність; здійснювати інші передбачені законом дії.

Практичне виконання цих приписів, які мають загальний характер, передбачає застосування прокурором низки тактичних прийомів і засобів. Наприклад, перевірку бажано починати з попередньої розмови з начальником установи, в ході якої необхідно з'ясувати загальні питання: щодо кількості засуджених в установі та їх побутового, харчового та речового забезпечення; медичного обслуговування; працевлаштування (особливо за межами установи та здійснення нагляду за ними); додержання режиму відбування покарання та стану злочинності (звернути увагу на випадки застосування до засуджених спеціальних засобів та зброї); накладення на засуджених дисциплінарних стягнень (у першу чергу – поміщення до ДІЗО, ПКТ та одиночних камер), а також заходів заохочення, звільнення та переведення засуджених до інших установ виконання покарань та інші¹⁰. Також прокуророві, який про-

¹⁰ Лемак Р. В. Прокурорська перевірка законності перебування осіб в установах виконання покарань. *Вісник прокуратури*. 2009. № 12. С. 34–41.

водить перевірку, необхідно ознайомитися з актами інспекторських перевірок, що проводилися раніше вищими підрозділами Державної кримінально-виконавчої служби, журналом обліку і реєстрації пригод, книгою обліку порушень, журналом обліку тілесних ушкоджень, а також перевірити, які заходи вживались адміністрацією колонії щодо усунення виявлених попередньою прокурорською перевіркою порушень законодавства тощо.

Інші дії прокурора, які вчиняються під час перевірки, залежать від її спрямованості, а також фактичної ситуації, яка складається під час її проведення. У будь-якому випадку при виявленні порушень закону, навіть якщо вони не охоплювалися предметом перевірки, прокурор зобов'язаний звертати на це увагу і реагувати на них в межах наданих йому повноважень.

Резолютивний етап перевірки передбачає узагальнення й аналіз отриманої під час її проведення інформації та належне її оформлення. Задля цього п. 12 Наказу № 161 вимагає від прокурорів за результатами перевірок складати письмові довідки. У довідці вказується дата і місце її складання, особа (особи), яка проводила перевірку, посадові особи, присутні при перевірці. Згідно з методичними рекомендаціями, довідка має бути підписана не лише прокурорами, які брали участь у перевірці, а й спеціалістами, залученими до цієї роботи. У довідці мають бути висвітлені виявлені порушення закону при виконанні і відбуванні покарань, причини та умови, що їм сприяли, та зазначені прізвища винних у цьому службових осіб, а також пропозиції щодо застосування заходів реагування. Особливо важливо відобразити у довідці конкретні пропозиції щодо реалізації та використання результатів перевірок (внесення документів прокурорського реагування, розгляду на оперативних або міжвідомчих нарадах тощо).

Викладена у довідці інформація має бути достатньою як за обсягом, так і за якістю для відображення досліджених питань під час перевірки. Таку довідку не слід перенасичувати цифровими, статистичними даними, що не стосуються стану законності при виконанні судових рішень, у разі наведення кі-

лькісних показників необхідно давати відповідну оцінку або аналіз з попередніми показниками. Будь-який розділ довідки має нести корисне змістовне навантаження. Конкретні порушення законності мають висвітлюватися із зазначенням причин та умов, що їм сприяли, та винних у цьому службових осіб¹¹.

Крім складання довідки, резолютивний етап перевірки передбачає ознайомлення з її результатами адміністрації установи виконання покарань, розгляд цих питань в органі прокуратури, який проводив перевірку, а також направлення копій довідки до прокуратур вищого рівня. Про результати перевірки прокурор, який її проводив, має доповісти керівнику органу прокуратури, в якому він працює. Також результати перевірки доцільно обговорити на відповідній оперативній нараді. За наслідками цього приймається рішення про застосування заходів прокурорського реагування на виявлені під час перевірки порушення кримінально-виконавчого законодавства.

Крім того, копії довідок про результати перевірок і документів прокурорського реагування мають бути надіслані до регіональних прокуратур упродовж п'яти робочих днів із дати їх складання (внесення), а копії відповідних документів, складених (внесених) регіональними прокуратурами, прокурорам надсилаються упродовж п'яти робочих днів до Генеральної прокуратури України.

Висновки. Прокурорські перевірки додержання кримінально-виконавчого законодавства залишаються основним засобом виявлення порушень закону, прав і законних інтересів засуджених в установах виконання покарань. Прокурорсько-наглядовою практикою напрацьовано дієві методики проведення перевірок та використання їх результатів. Попри те, що в установах виконання покарань можуть проводитися різноманітні види перевірок, порядок їх реалізації є типовим і включає підготовчий, основний та ре-

¹¹ Методичні рекомендації з питань прокурорського нагляду за додержанням законів при виконанні кримінальних покарань у виді обмеження волі та арешту: схвалено науково-методичною радою при Генеральній прокуратурі України 14 грудня 2012 р. Київ: Генеральна прокуратура України, 2012. С. 27.

золотивний етапи. Ефективність перевірок залежить від належної підготовки до їх проведення, повнота і всебічність – від комплексного використання прокурором наданих йому законом повноважень під час проведення перевірки, а остаточний результат – від правильного та об'єктивного аналізу і оцінки інформації, отриманої внаслідок перевірки, і безумовного реагування на будь-які порушення закону, виявлені в установах виконання покарань.

Список використаних джерел

1. Загальна характеристика Державної кримінально-виконавчої служби України. URL: <http://www.kvs.gov.ua/peniten/control/main/uk/publish/article/628075> (дата звернення 10.05.2018).
2. Каркач П. М. Організація роботи районної, міської прокуратури: наук.-практ. посіб. Харків: Право, 2013. 336 с.
3. Курило М. П. Прокурорський нагляд за додержанням прав та законних інтересів засуджених до позбавлення волі: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.10. Харків, 1998. 188 с.
4. Лапкін А. В. Закон України «Про прокуратуру». Науково-практичний коментар. Харків: Право, 2015. 680 с.
5. Лемак Р. В. Прокурорська перевірка законності перебування осіб в установах виконання покарань. *Вісник прокуратури*. 2009. № 12. С. 34–41.
6. Лемак Р. В. Прокурорський нагляд за додержанням законів в установах виконання покарань: монографія. Харків: Право, 2013. 224 с.
7. Методичні рекомендації з питань прокурорського нагляду за додержанням законів при виконанні кримінальних покарань у виді обмеження волі та арешту: схвалено науково-методичною радою при Генеральній прокуратурі України 14 грудня 2012 р. Київ: Генеральна прокуратура України, 2012. 29 с.
8. Методичні рекомендації про здійснення прокурорського нагляду за додержанням законів у частині матеріально-побутового та медико-санітарного забезпечення засуджених в установах виконання покарань: схвалено науково-методичною радою при Генеральній прокуратурі України 24 жовтня 2013 р. Київ: Генеральна прокуратура України; Національна академія прокуратури України. 2013. 50 с.
9. План першочергових заходів Генеральної прокуратури України на I квартал 2018 року: затв. Наказом Генерального прокурора від 28 грудня 2017 р. URL: https://www.gp.gov.ua/.../file_downloader.html (дата звернення 10.05.2018).

10. Про організацію діяльності прокурорів з 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 Генерального прокурора від 20 квітня 2016 р. № 161. URL: www.gp.gov.ua/ua/file_downloader.html (дата звернення 10.05.2018).

11. Трикс А. В. Справочник прокурора. Санкт-Петербург: Питер, 2006. 240 с.

Бабкова В. С. Организация и порядок проведения прокурорских проверок соблюдения уголовно-исполнительного законодательства

Научная статья посвящена исследованию прокурорских проверок соблюдения уголовно-исполнительного законодательства. Рассматриваются основные этапы проведения таких проверок. Формулируются предложения по организации работы прокурора по подготовке к проведению проверки, реализации его полномочий во время проверки, а также оформления результатов проведения проверки.

Ключевые слова: прокурор, надзор за соблюдением законов при исполнении судебных решений по уголовным делам, проверка соблюдения уголовно-исполнительного законодательства, учреждения исполнения наказаний.

Babkova V. S. Organization and order of conducting of public prosecutor's checks of observance of the criminal executive legislation

The scientific article is devoted to research of public prosecutor's checks of observance of criminal executive legislation. The main stages of conducting such checks are considered. Offers on organization of work of prosecutor on preparation for conducting check, realization of his powers during check and also registration of results of check are formulated.

Key words: the prosecutor, supervision of compliance with laws at performance of judgments on criminal cases, check of observance of the criminal executive legislation, establishment of execution of punishments.