

УДК 347.963

В. Прищепя, здобувач кафедри організації судових та правоохоронних органів Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого», начальник відділу боротьби з корупцією та організованою злочинністю Управління СБУ в Харківській області

Правова природа прокурорського нагляду за додержанням законів при виконанні покарань, не пов'язаних з позбавленням волі

Актуальність дослідження зазначених питань обумовлюється тим, що орієнтація нашої держави на високі міжнародні стандарти у сфері формування й реалізації пенітенціарної політики зумовлюють поступовий відхід від широкого застосування кримінальних покарань, що передбачають позбавлення волі. Ураховуючи ці тенденції, існує потреба у проведенні відповідних досліджень, пов'язаних із прокурорським наглядом за додержанням законів при виконанні покарань, не пов'язаних з позбавленням волі, з метою підвищення його ефективності.

Питання прокурорського нагляду за додержанням законів при виконанні відповідних покарань у вітчизняній юридичній літературі предметно досі не досліджувалися і лише побічно відображені у роботах П. М. Каркача, М. В. Косюти, М. Й. Курочки, М. І. Мичка та деяких інших вчених. Ця прогалина потребує заповнення шляхом проведення самостійних наукових досліджень, присвячених прокурорському нагляду за додержанням законів при виконанні кримінальних покарань, не пов'язаних з позбавленням волі.

Характеристика сутності прокурорського нагляду за додержанням законів при виконанні покарань, не пов'язаних з позбавленням волі, передусім має спиратися на визначення предмета, об'єкта та суб'єктів відповідної наглядової діяльності прокуратури. При цьому необхідно звернутися до правової природи прокурорського нагляду в цілому, складовою якого вона є.

Діяльність органів прокуратури в Україні характеризується комплексністю функцій, які ці органи виконують, аби досягти поставлених

завдань своєї діяльності¹. Кожна з функцій, що закріплена за прокуратурою, має певні специфічні особливості, які визначають її місце серед інших функцій прокуратури. До числа конституційних функцій прокуратури належить 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. Він має власні характерні ознаки, до яких належать об'єкти, суб'єкти нагляду, коло повноважень прокурора, власний предмет діяльності і відповідні методи впливу на учасників прокурорсько-наглядових правовідносин.

У науковій юридичній літературі досить усталеними є погляди стосовно поділу прокурорського нагляду, що розглядається, на дві складові: 1) нагляд за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах; 2) нагляд за додержанням законів при застосуванні заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян². Наприклад, М. І. Мичко вважає, що це дає можливість чіткіше визначити предмет прокурорського нагляду і конкретизувати обов'язки окремих підрозділів і посадових осіб прокуратури в здійсненні нагляду³. Натомість М. В. Косюта зазначає, що хоча й не можна заперечувати певних особливостей змісту наглядової діяльності і застосування повноважень прокурора стосовно окремих видів органів, які застосовують заходи примусового характеру щодо громадян, проте це не може бути підставою для дроблення цієї функції прокуратури, оскільки і завдання прокуратури, і її повноваження є в принципі однорідними⁴.

У цілому приєднуючись до концепції поділу відповідної функції прокуратури на зазначені складові, зауважимо, що всередині кожної з них є самостійні ділянки роботи, які визначають окремі напрями прокурорського нагляду. Напрямок прокурорського нагляду Р. В. Лемак визначає як окрему ділянку наглядової діяльності в рамках однієї галузі (підгалузі), виділення якої обумовлено необхідністю вирішення

¹ Прокурорський нагляд в Україні : підруч. для студ. юрид. спец. ВНЗ / І. Є. Марочкін, П. М. Каркач, Ю. М. Грошевий. – Х. : ТОВ «Одісей», 2005. – С. 9.

² Лемак Р. В. Прокурорський нагляд за додержанням законів в установах виконання покарань : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.10 / Р. В. Лемак. – Х., 2012. – С. 41.

³ Мичко М. І. Функції та організаційний устрій прокуратури / М. І. Мичко. – Донецьк : Донецчина, 2001. – С. 127.

⁴ Косюта М. В. Прокурорська система України в умовах демократичного суспільства / М. В. Косюта. – О. : Юрид. л-ра, 2002. – С. 174.

спеціальних завдань у сфері однорідних суспільних відносин, або як обов'язковий елемент (параметр) наглядової роботи прокурора методико-тактичного спрямування¹.

Ураховуючи викладене, наглядова діяльність прокуратури щодо додержання законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах потребує поділу на два відокремлені напрями: 1)гляд за виконанням кримінальних покарань, що передбачають позбавлення волі і 2)гляд за виконанням кримінальних покарань, не пов'язаних з позбавленням волі.

Такий поділ зумовлений тим, що ступінь правообмежень для особи під час виконання покарань у відповідних установах є більшим порівняно з особами, щодо яких застосовуються покарання, не пов'язані з позбавленням волі. При цьому слід звертати увагу на таке. По-перше, для виконання кримінальних покарань, що передбачають позбавлення волі, створюються спеціальні установи виконання покарань, де особи утримуються ізольовано від суспільства. По-друге, для реалізації покарань, пов'язаних із позбавленням волі, характерними є особливі правила утримання засуджених, відмінні від правил відбування покарань, не пов'язаних з позбавленням волі. По-третє, для кожного з цих різновидів покарань існує спеціальна законодавча і підзаконна база, що регламентує порядок їх відбування.

Тут варто зазначити, що у зв'язку із наведеними особливостями у науковій юридичній літературі робилися спроби обґрунтувати самостійний характер напряму прокурорського нагляду, який ми розглядаємо. Наприклад, ще у 1989 р. А. Стельмах запропонував виокремити як самостійну функцію прокуратури питання нагляду за додержанням законів при виконанні кримінальних покарань, не пов'язаних із позбавленням волі². І хоча цю точку зору можна вважати крайньою, оскільки для виокремлення нагляду за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, не пов'язаних із позбавленням волі, немає достатніх правових і фактичних підстав, вона ілюструє і підтверджує наведені нами вище особливості досліджуваної діяльності прокурора.

¹ Лемак Р. В. Прокурорськийгляд за додержанням законів установах виконання покарань : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.10 / Р. В. Лемак. – Х., 2012. – С. 45.

² Стельмах А. П. О компетенции прокурора по надзору за законностью при исполнении уголовных наказаний / А. П. Стельмах // Проблемы законности. – Х., 1989. – Вып. 24. – С. 132.

Таким чином, наявні всі підстави для того, щоб нагляд за додержанням законів при виконанні покарань, не пов'язаних з позбавленням волі, ми розглядали як самостійний напрям наглядової діяльності складової нагляду за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах такої конституційної функції прокуратури, як 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.

Прокурорському нагляду за додержанням законів при виконанні кримінальних покарань, не пов'язаних з позбавленням волі, притаманні свої предмет та об'єкти, з'ясування яких вирішує питання про межі нагляду. Проблема визначення об'єкта та предмета прокурорського нагляду існує вже тривалий час. Так, радянські дослідники В. Г. Даєв та М. М. Маршунов зазначали, що безоб'єктного та безпредметного прокурорського нагляду бути не може¹. Серед дослідників питання прокурорського нагляду наявні два підходи до визначення понять і співвідношення об'єкта і предмета прокурорського нагляду. Так, Г. І. Бровін, О. Ю. Шубіна, В. В. Долежан, М. І. Мичко та ін. вважають, що предмет і об'єкт у науці та прокурорській практиці — поняття рівнозначні, однак при цьому висловлюють сумніви щодо необхідності існування двох термінів. М. П. Курило, О. Р. Михайленко, В. В. Гаврилов та ін. визнають ці поняття самостійними або відносно самостійними.

Зокрема, М. П. Курило вважає, що поняття предмета нагляду слід використовувати як таке, що конкретизує об'єкт нагляду у випадках, коли необхідно підкреслити ті дії та акти, законність яких оцінюється. Визначаючи предмет нагляду, М. П. Курило звертається до положень ст. 44 Закону України «Про прокуратуру», тобто під предметом розуміє додержання законності, встановленого кримінально-виконавчим законодавством порядку і умов відбування покарань, додержання їх прав і виконання ними своїх обов'язків².

О. Р. Михайленко зазначає про те, що «предмет» та «об'єкт» мають умовний характер, а нерідко розуміються як тотожні поняття, але у той

¹ Даєв В. Г. Основы теории прокурорского надзора / В. Г. Даєв, М. Н. Маршунов. – Л. : Изд-во Ленингр. ун-та, 1990. – С. 63.

² Курило М. П. Прокурорський нагляд за додержанням прав та законних інтересів засуджених до позбавлення волі : дис.... канд. юрид. наук: 12.00.10 / М. П. Курило ; Нац. юрид. акад. України. – Х., 1998. – С. 18–19.

же час вони створюють можливість краще з'ясувати правові витоки прокурорського нагляду та його межі¹.

В. В. Гаврилов як предмет прокурорського нагляду називає: 1) виконання законів, тобто відповідність: а) нормативних актів, що видаються піднаглядними прокуратурі органами і посадовими особами; б) дій цих органів і осіб — Конституції, законам тощо; 2) дотримання законів громадянами; 3) прийняття піднаглядними органами і особами заходів щодо попередження порушень законів. Об'єктом прокурорського нагляду є міністерства та відомства, підприємства, установи та організації, установи виконання покарань тощо, а також їх посадові особи, громадяни².

М. В. Косюта, розглядаючи питання щодо визначення предмета нагляду за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, формулює його як додержання і застосування кримінально-виконавчого законодавства та інших законів, які регулюють порядок виконання судових рішень у кримінальних справах; затримання осіб і застосування до них інших заходів примусового характеру уповноваженими на це законом державними органами³.

Узагальнюючи наведені теоретичні підходи, вважаємо, що спеціальними об'єктами прокурорського нагляду за додержанням законів при виконанні кримінальних покарань, не пов'язаних з позбавленням волі, є власне ті органи й установи, які ці покарання виконують. Масом уточнити перелік видів кримінальних покарань, які належать до таких, що не пов'язані з позбавленням волі, а також суб'єктів, які їх виконують.

Так, відповідно до ст. 51 Кримінального кодексу України до покарань, не пов'язаних з позбавленням волі, належать: штраф; позбавлення військового, спеціального звання, рангу, чину або кваліфікаційного класу; позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю; громадські роботи; виправні роботи; службові обмеження для військовослужбовців; конфіскація майна. Досить великий перелік покарань, не пов'язаних з позбавленням волі, став причиною створення значного кола органів і установ, які їх виконують. Саме через ши-

¹ Михайленко А. Р. Расследование преступлений: законность и обеспечение прав граждан / А. Р. Михайленко. – Киев : Юриком-Интер, 1999. – С. 176.

² Гаврилов В. В. Сущность прокурорского надзора в СССР / В. В. Гаврилов. – Саратов : Изд-во Саратов. ун-та, 1984. – С. 6, 58.

³ Косюта М. В. Прокуратура України : навч. посіб. / М. В. Косюта. – 2-ге вид., переробл. і допов. – К. : Знання, 2010. – С. 113.

рокий суб'єктний склад й визначається специфіка роботи прокуратури щодо нагляду за додержанням законів при виконанні покарань, не пов'язаних з позбавленням волі.

При цьому прокурорів слід враховувати, що виконання деяких кримінальних покарань, не пов'язаних з позбавленням волі, здійснюють Державна виконавча служба, військові частини, гауптвахти і дисциплінарний батальйон (ч. 6 ст. 11 Кримінально-виконавчого кодексу України (далі — КВК)). При цьому ст. 12 КВК передбачається, що Державна виконавча служба виконує покарання у виді штрафу і конфіскації майна у випадках та в порядку, передбачених КВК та законами України, а ст. 14 КВК — що військові частини, гауптвахти виконують покарання у виді позбавлення військового, спеціального звання, рангу, чину або кваліфікаційного класу, службового обмеження для військовослужбовців, засуджених за злочини невеликої тяжкості, арешту з утриманням засуджених на гауптвахтах, а також здійснюють контроль за поведінкою засуджених військовослужбовців, звільнених від відбування покарання з випробуванням. Статтею 17 КВК передбачається, що дисциплінарний батальйон виконує покарання у виді тримання в дисциплінарному батальйоні засуджених військовослужбовців строкової служби.

Крім цих органів та установ, органами виконання покарань відповідно до ст. 11 КВК є: Державна пенітенціарна служба України, її територіальні органи управління, кримінально-виконавча інспекція. При цьому ст. 13 КВК передбачає, що кримінально-виконавча інспекція виконує покарання у виді позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю, громадських робіт, виправних робіт. Вона також здійснює контроль за поведінкою осіб, звільнених від відбування покарання з випробуванням, а також звільнених від відбування покарання вагітних жінок і жінок, які мають дітей віком до трьох років. Державна пенітенціарна служба України та її територіальні органи управління здійснюють передусім контрольні-управлінські функції всередині пенітенціарної системи. Разом з тим вони також входять до складу об'єктів прокурорського нагляду.

Визначаючи об'єкти прокурорського нагляду у цій сфері, необхідно враховувати, що їм кореспондують відповідні суб'єкти нагляду — тобто органи прокуратури і їх посадові особи, які здійснюють нагляд за додержанням законів в установах виконання покарань.

Суб'єкти нагляду визначаються галузевим наказом Генерального прокурора України № 7 гн від 02.04.2012 р. «Про організацію прокурорського 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»¹. Відповідно до п. 3 цього наказу Головному управлінню нагляду за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах та інших примусових заходів Генеральної прокуратури України необхідно здійснювати безпосередній нагляд за додержанням законів у центральних органах виконавчої влади, відповідальних за організацію виконання судових рішень у кримінальних справах, зокрема: Державній пенітенціарній службі України та Державній виконавчій службі України — щодо організації виконання покарання у виді конфіскації майна.

На рівні обласних прокуратур суб'єктами нагляду, відповідно до п. 4 цього наказу, виступають відділи 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 (старші помічники і помічники прокурорів з цих питань).

Від районних, міських, міжрайонних прокурорів вимагається наглядову діяльність здійснювати: у підрозділах кримінально-виконавчої інспекції Державної кримінально-виконавчої служби України, в органах Державної виконавчої служби України щодо додержання законів при виконанні кримінального покарання у виді конфіскації майна тощо (п. 6 наказу № 7 гн). Крім того, районним, міським, міжрайонним прокурорам приписується здійснювати вивчення повноти виконання кримінального покарання у виді штрафу (п. 6.1 наказу).

Предмет прокурорського нагляду у зазначеній сфері можна визначити, враховуючи положення статей 1, 44 Закону України «Про прокуратуру», а саме ним є додержання і правильне застосування законів (ст. 1); додержання законності (ст. 44).

¹ Про організацію прокурорського 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 [Електронний ресурс] : наказ Генерального прокурора України № 7 гн від 02.04.2012. – Режим доступу: http://www.gp.gov.ua/ua/gl.html?_m=publications&_t=rec&id=94102. – Заголовок з екрана.

У зв'язку з цим необхідно зазначити, що в теорії прокурорського нагляду протягом багатьох років залишається невизначеним поняття «законність» та «закон». Прихильники класичного розуміння предмета прокурорського нагляду вважають за доцільне виключити із сфери прокурорського впливу підзаконні акти¹. Інші — навпаки, розширюють коло нормативно-правових актів, нагляд за виконанням яких покликаний здійснювати прокурор за рахунок підзаконних актів. Зокрема, російська дослідниця О. В. Сопнева, виходячи із аналізу теоретичного та практичного матеріалу, доходить висновку, що до предмета прокурорської діяльності входять чинні закони і відомчі акти, оскільки, якщо закон закріплює норму як правило поведінки, то у відомчому акті вона деталізується, уточнюється стосовно різних відносин². Зазначимо, що відомчими документами на сьогодні регулюється чимало питань виконання покарань, не пов'язаних з позбавленням волі, і основний об'єм нагляду за законністю в нормотворчості органів виконання покарань припадає на перевірку відповідності інструкцій положенням законів.

Слід звернути увагу на те, що законодавець обмежився загальним формулюванням «додержання законності», повністю не розкривши, що безпосередньо мається на увазі. Спроба вирішити це питання, на наш погляд, зроблена у згаданому вище галузевому наказі Генерального прокурора України № 7 гн. Відповідно до п. 2 цього наказу прокурори наглядають за додержанням: законодавства, спрямованого на запобігання катуванням та іншому жорсткому поводженню із затриманими, взятими під варту та засудженими; законів під час провадження оперативно-розшукової діяльності в установах Державної кримінально-виконавчої служби України; законів при виконанні покарань, не пов'язаних з позбавленням волі; законів у сфері запобігання та протидії корупції у піднаглядних органах та установах; законодавства про звернення громадян, забезпечення гарантій належного розгляду та вирішення скарг ув'язнених і засуджених. Разом з тим в тексті наказу ці положення згадуються в контексті визначення пріоритетних напрямів нагляду, а не його предмета. Отже, проблема правильного розумін-

¹ Ястребов В. Б. Прокурорский надзор / В. Б. Ястребов. – М. : Городец, 2001. – С. 168–169.

² Сопнева Е. В. Актуальные проблемы прокурорского надзора и расследования преступлений в местах лишения свободы : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.09 / Е. В. Сопнева; Моск. гос. ун-т им. М. В. Ломоносова. – М., 2000. – С. 17, 19.

ня змісту предмета нагляду у зазначеній галузі залишається до кінця не розв'язаною і потребує подальшого вирішення.

Таким чином, на наш погляд, спеціальним предметом нагляду за додержанням законів при виконанні кримінальних покарань, не пов'язаних з позбавленням волі, є додержання органами і установами, уповноваженими на виконання таких покарань, положень Конституції України, КВК, інших законодавчих актів, а також відомчих документів ДПтСУ (прийнятих з метою реалізації законодавчих положень і відповідно до них), міжнародно-правових договорів та угод, учасником яких є Україна.

На підставі викладеного можна зробити висновок, що сутність прокурорського нагляду за додержанням законів при виконанні кримінальних покарань, не пов'язаних із позбавленням волі, повинна бути конкретизована за рахунок чіткого законодавчого визначення його предмета та об'єктів, а також їх деталізації на рівні відповідного галузевого наказу Генерального прокурора України.

Прищепя В. Правовая природа прокурорского надзора за соблюдением законов при исполнении наказаний, не связанных с лишением свободы

Статья посвящена исследованию проблем прокурорского надзора за соблюдением законов при исполнении наказаний, не связанных с лишением свободы. Рассматриваются вопросы относительно предмета и объектов, а также субъектов данного прокурорского надзора. Выявляются проблемы его законодательного урегулирования и предлагаются пути их преодоления.

Ключевые слова: прокурор, прокурорский надзор, соблюдение законов, наказания, не связанные с лишением свободы.

Pryshchepa V. Legal nature of the prosecutor's supervision after the observance of laws at execution of punishments unconnected with imprisonment

The article is dedicated to research of problems of directorate of public prosecutions after the observance of laws at execution of punishments unconnected with imprisonment. Questions are examined in relation to an object and subjects of this prosecutor's supervision. The problems of his legislative settlement come to light and the ways of their overcoming are offered.

Keywords: prosecutor, prosecutor's supervision, observance of laws, execution of punishments unconnected with imprisonment.