

DOI <https://doi.org/10.51647/kelm.2021.6.46>

REGULACJA PRAWNA DZIAŁALNOŚCI PREWENCYJNEJ ORGANÓW PROKURACYJNYCH W WARUNKACH KONFLIKTU ZBROJNEGO

Nikita Kowalewski

laureat Nagrody Naukowej

Instytut Prawa Publicznego (Kijów, Ukraina)

ORCID ID: 0009-0008-8629-4295

kovalevskymykyta@ukr.net

Adnotacja. W artykule autorka poddaje analizie prawne uregulowanie działalności prewencyjnej prokuratury w warunkach konfliktu zbrojnego. Konieczność prawnego uregulowania kwestii określenia funkcji prokuratora w zakresie organizacji postępowania przygotowawczego, zarządzania proceduralnego postępowaniem przygotowawczym, nadzoru nad przestrzeganiem prawa przez organy postępowania przygotowawczego, z uwzględnieniem obszarów priorytetowych zwalczania przestępczości, a także określenie statusu procesowego prokuratora, kierownika prokuratury i kierownika organu dochodzeniowego. Podkreślono możliwość opracowania i zatwierdzenia Krajowego Programu Przeciwdziałania Przestępczości na okres stanu wojennego, który uwzględniałby zmiany w funkcjonowaniu prokuratury i organów ścigania w zakresie przestępstw popełnianych w konfliktach zbrojnych. Na podstawie Krajowego Programu Przeciwdziałania Przestępczości należy przyjmować programy regionalne, uwzględniające specyfikę regionu, stan bezpieczeństwa, a także stopień eskalacji konfliktu zbrojnego na danym obszarze.

Słowa kluczowe: regulacja prawna, zasady, zapobieganie przestępczości, działalność kryminologiczna, prokuratura, konflikt zbrojny, agresja zbrojna, zapobieganie przestępstwom.

LEGAL REGULATION OF PREVENTIVE ACTIVITIES OF PROSECUTOR'S OFFICES IN THE CONDITIONS OF ARMED CONFLICT

Mykyta Kovalevskiyi

recipient of the Research Award Institute of Public Law (Kyiv, Ukraine)

ORCID ID: 0009-0008-8629-4295

kovalevskymykyta@ukr.net

Abstract. In the article, the author examines the legal regulation of preventive activities of prosecutor's offices in the conditions of armed conflict. The need to legally regulate the issue of specifying the functions of the prosecutor in the organization of pre-trial investigation, procedural management of pre-trial investigation, supervision of compliance with laws by pre-trial investigation bodies, taking into account the priority areas of combating crime, as well as delineating the procedural status of the prosecutor, the head of the prosecutor's office and the head of the pre-trial investigation body is substantiated. Emphasis is placed on the feasibility of developing and approving the National Crime Prevention Program for the period of martial law, which would take into account the changes in the functioning of the prosecutor's office and law enforcement agencies regarding criminal offenses committed in the context of an armed conflict. On the basis of the National Crime Prevention Program, regional programs should be adopted, taking into account the specifics of the region, the security situation, as well as the level of escalation of armed conflict in a specific area.

Key words: legal regulation, principles, crime prevention, criminological activity, prosecutor's office, armed conflict, armed aggression, prevention of criminal offenses.

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ЗАПОБІЖНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ В УМОВАХ ЗБРОЙНОГО КОНФЛІКТУ

Микита Ковалевський

здобувач

Науково-дослідного інституту публічного права (Київ, Україна)

ORCID ID: 0009-0008-8629-4295

kovalevskymykyta@ukr.net

Анотація. У статті автор досліджує правове регулювання запобіжної діяльності органів прокуратури в умовах збройного конфлікту. Обґрунтовано необхідність юридично врегулювати питання конкретизації функцій прокурора з організації досудового розслідування, процесуального керівництва досудовим розслідуванням, нагляду за додержанням законів органами досудового розслідування, з урахуванням пріоритетних напрямів протидії злочинності, а також розмежування процесуального статусу прокурора, керівника органу прокуратури та керівника органу досудового розслідування. Наголошується на доцільності розроблення та затвердження Загальнодержавної програми запобігання злочинності на період воєнного стану, яка б враховувала зміну особливості функціонування

прокуратури та правоохоронних органів щодо кримінальних правопорушень, які вчиняються в умовах збройного конфлікту. На підставі Загальнодержавної програми запобігання злочинності мають прийматися регіональні програми, з урахуванням особливостей регіону, безпекової ситуації, а також рівня загострення збройного протистояння в конкретній місцевості.

Ключові слова: правове регулювання, засади, запобігання злочинності, кримінологічна діяльність, прокуратура, збройний конфлікт, збройна агресія, запобігання кримінальним правопорушенням.

Актуальність теми. Запобіжна діяльність кожного суб'єкта запобігання повинна спиратися на нормативні положення, які закріплюють функції, повноваження та в цілому спрямованість діяльності органу запобігання.

Оскільки основне призначення правового регулювання полягає в регулюванні суспільних відносин за допомогою норм права, важливо оцінювати дієвість та ефективність норм права та відповідно нормативно-правових актів, в яких вони містяться. Необхідно здійснювати постійний моніторинг відповідності норм права тенденціям розвитку суспільних відносин, змінам алгоритмів взаємодії суб'єктів між собою, появи нових соціальних чинників, які потребують врегулювання тощо. Потреба в дослідженні правового регулювання діяльності органів прокуратури в умовах збройного конфлікту обумовлена як появою обстановки повномасштабного збройного конфлікту, такі потребує дослідити зміну функціоналу органів прокуратури та яким чином це врегулювано правими засобами.

Аналіз публікацій, в яких започатковано вирішення цієї проблеми. Проблематика злочинності не може знаходитися поза увагою науковців. Проблеми протидії злочинності в цілому та окремих її видів у своїх працях висвітлювали такі вітчизняні вчені: Ю.В. Абакумова, О.М. Бандурка, П.С. Берзін, Ю.В. Баулін, В.С. Батиргарєва, В.М. Бєсчастний, Є.М. Блажівський, В.І. Борисов, А.А. Вознюк, Є.О. Гладкова, Б.М. Головін, Н.О. Гуторова, В.К. Грищук, Л.М. Давиденко, Ю.Б. Данильченко, С.Ф. Денисов, Т.А. Денисова, О.М. Джу́жа, В.П. Ємельянов, О.О. Житний, А.Ф. Зелінський, М.В. Карчевський, І.В. Козич, Т.В. Корнякова, О.М. Костенко, І.М. Копотун, В.В. Кузнецов, О.М. Литвак, Т.Є. Леоненко, О.М. Литвинов, К.Б. Марисюк, О.А. Мартиненко, І.Б. Медичський, С.А. Мозоль, А.А. Музика, Ю.В. Орлов, Н.А. Орловська, В.І. Павликівський, М.І. Панов, Є.О. Письменський, В.М. Руфанова, А.В. Савченко, О.М. Семенишин, В.В. Сокурєнко, О.О. Степанченко, Є.Л. Стрельцов, В.Я. Тацій, В.П. Тихий, В.М. Трубников, В.О. Туляков, О.О. Титаренко, А.Є. Фоменко, П.Л. Фріс, С.О. Харитонов, В.Б. Харченко, О.М. Храмцов, П.В. Хряпінський, В.В. Шаблістий, В.І. Ша́кун, І.С. Яковець, Н.М. Ярмиш, О.Н. Ярмиш, А.М. Яценко та багато інших. Дослідження зазначених вчених заклали науковий фундамент для розуміння сутності процесу протидії та запобігання злочинності.

У зв'язку з цим, дослідження нормативно-правових актів, які регулюють запобіжну діяльність органів прокуратури в умовах збройного конфлікту є **метою цієї статті**.

Виклад основного матеріалу. Основою, з якого формується правове регулювання суспільних відносин є нормативно-правовий акт. Відповідно і правове регулювання починається з моменту видання нормативно-правового акту. Поряд з цим, ефективність правового регулювання залежить перш за все від досконалості самої юридичної норми, дотримання процедурно-процесуального механізму її реалізації, діяльності з її застосування й реалізації, а також повноти врегулювання певного аспекту суспільного життя.

Функція прокурорів щодо здійснення національної політики щодо злочинності є втіленням запобіжної ролі органів прокуратури в загальнодержавний процес запобігання злочинності. Також зауважимо, що саме від ефективності діяльності прокурорів, їх ролі в забезпечення встановлення всіх обставин кримінального правопорушення, повноти та неупередженості проведення досудового розслідування залежить результативність системи кримінального судочинства, як в частині встановлення справедливості та притягнення винних до відповідальності, так і в частині реалізації превентивної функції.

У червні 2016 р. було внесено зміни до Конституції України, якими з Основного Закону України було виключено Розділ VII «Прокуратура» (Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя), 2016). Натомість, ключові засади діяльності органів прокуратури зафіксували у статті 131-1 Конституції України, яка розташована в Розділі VIII «Правосуддя». Конституція України наділяє органи прокуратури такими основними функціями: 1) підтримання публічного обвинувачення в суді; 2) організація 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 (Конституція України, 1996).

Законом України «Про прокуратуру» (ст. 7) визначено систему прокуратури України, яку утворюють Офіс Генерального прокурора, обласні прокуратури, окружні прокуратури, Спеціалізована антикорупційна прокуратура. За необхідності, рішенням Генерального прокурора можуть утворюватися спеціалізовані прокуратури на правах структурного підрозділу Офісу Генерального прокурора, на правах обласних прокуратур, на правах підрозділу обласної прокуратури, на правах окружних прокуратур, на правах підрозділу окружної прокуратури (Про прокуратуру, 2014).

Так, на правах структурного підрозділу Офісу Генерального прокурора утворена Спеціалізована прокуратура у військовій та оборонній сфері, Спеціалізована прокуратура у військовій та оборонній сфері Південного регіону (на правах обласних), військові прокуратури гарнізонів (на правах місцевих).

Тобто, щодо повноважень органів прокуратури, то Закон України «Про прокуратуру» дублює ті положення, що містяться в Конституції України. При цьому, про функцію запобігання злочинності положення відсутні, хоча це зовсім не означає, що органи прокуратури не здійснюють таку діяльність.

Кримінально-процесуальний кодекс містить параграф 2 «Сторона обвинувачення», в якому ст. 36 присвячена повноваженням прокурора в кримінальному провадженні (Кримінально-процесуальний кодекс України, 2012).

Наказом Генерального прокурора від 21 жовтня 2019 р. в структурі Генеральної прокуратури було створено Департамент нагляду у кримінальних провадженнях щодо злочинів, вчинених в умовах збройного конфлікту, який включав в себе два управління (по два відділи в кожному управлінні). Метою створення підрозділу стала необхідність здійснення нагляду щодо розслідування злочинів, вчинених на тимчасово окупованій території Автономної Республіки Крим і міста Севастополя, на тимчасово окупованих районах Донецької і Луганської областей та в умовах збройного конфлікту.

Наказом Офісу Генерального прокурора від 30.09.2021 № 309 «Про організацію діяльності прокурорів у кримінальному провадженні» визначено основні засади участі прокурорів у кримінальному провадженні, зокрема і щодо реалізації запобіжної діяльності (Про організацію діяльності прокурорів у кримінальному провадженні, 2021).

Так, в документі передбачено, що нагляд за додержанням законів під час проведення досудового розслідування у сфері охорони дитинства – забезпечують керівники та прокурори структурних підрозділів захисту інтересів дітей та протидії домашньому насильству Офісу Генерального прокурора та обласних прокуратур, а також керівники окружних прокуратур, їх перші заступники або заступники, прокурори, спеціально уповноважені керівником на виконання функцій прокуратури щодо захисту інтересів дітей та протидії домашньому насильству; нагляд у кримінальних провадженнях щодо протидії кримінальним правопорушенням у сфері кібербезпеки, Офісу Генерального прокурора та обласних прокуратур або інших уповноважених підрозділів прокуратур, у яких такі підрозділи не створені, забезпечують керівники та прокурори структурних підрозділів.

Керівники та прокурори структурних підрозділів, що забезпечують нагляд у кримінальних провадженнях про кримінальні правопорушення, вчинені в умовах збройного конфлікту, Офісу Генерального прокурора та обласних прокуратур або відповідним уповноваженим прокурорам обласних прокуратур, у яких такі підрозділи не створені, керівники та прокурори окружних прокуратур забезпечують нагляд за додержанням законів під час проведення досудового розслідування слідчими органів досудового розслідування (крім детективів Національного антикорупційного бюро України) у кримінальних провадженнях про кримінальні правопорушення, передбачені статтями 436, 437, 438, 439, 440, 442, 447 КК України, у тому числі за фактами сексуального насильства в умовах збройного конфлікту (крім кримінальних проваджень, визначених в абзацах четвертому, п'ятому підпункту третього пункту 7 цього наказу, а також про кримінальні правопорушення, передбачені статтею 447 КК України, пов'язані зі збройними конфліктами за межами України).

Наказом Генерального прокурора від 08 лютого 2021 року № 28 затверджено «Порядок координації діяльності правоохоронних органів у сфері протидії злочинності» (Порядок координації діяльності правоохоронних органів у сфері протидії злочинності, 2021). Зокрема документ визначає основні завдання, засади, форми та процедури координації діяльності правоохоронних органів у сфері протидії злочинності.

В цілому, систему нормативно правових актів, які регулюють діяльність органів прокуратури в умовах збройного конфлікту умовно можемо поділити на такі групи:

1. Нормативно правові акти, в яких визначено основні кримінологічні засади діяльності органів прокуратури в умовах збройного конфлікту.
2. Нормативно правові акти, які визначають правові підстави функціонування, перелік повноваження спеціальних підрозділів прокуратури, які здійснюють запобігання злочинам в умовах збройного конфлікту.
3. Нормативно правові акти, які визначають правові підстави взаємодії між органами правопорядку, територіальними громадами, населенням та органами прокуратури в умовах збройного конфлікту.
4. Нормативно-правові акти, які закріплюють основні засади міжнародного співробітництва органів прокуратури в умовах збройного конфлікту. Саме цей блок нормативно-правових актів в якнайбільшій мірі торкається питань документування міжнародних злочинів, взаємодії з міжнародними інституціями для забезпечення протидії міжнародними злочинам та притягнення до відповідальності винних осіб.

Висновки. Таким чином, нами розглянуто основні нормативно-правові акти, які складають основу правового регулювання запобіжної діяльності органів прокуратури в умовах збройного конфлікту. Встановлено, що не зважаючи на те, що активна фаза збройного конфлікту триває понад два роки, залишаються неузгодженими та недостатньо врегульованими нормами права питання термінологічного визначення окремих категорій, відсутність чіткого розмежування повноважень між органами правопорядку та прокуратурою; відсутність чітких критеріїв взаємодії під час досудового розслідування кримінальних правопорушень, вчинених в умовах збройного конфлікту, нормативна не закріпленість особливостей реалізації повноважень прокурора в умовах збройного конфлікту, нормативна не урегульованість питання реалізації прокурорами функції запобігання злочинності.

З метою вдосконалення окремих аспектів кримінологічної діяльності органів прокуратури в умовах збройного конфлікту, вважаємо за доцільне розгляд питання про доцільність наступних заходів:

1. Доповнити ч.1 ст. 2 Закону України «Про прокуратуру» п. 5 – «запобігання кримінальним правопорушенням». На сьогодні ні Закон України про прокуратуру, ні Кримінально-процесуальний кодекс України не містять вказівки на такі повноваження прокурора як запобігання злочинам, виявлення причин та умов їх скоєння, необхідність вжиття заходів щодо нейтралізації криміногенних детермінант, тощо. По суті, прокурор,

здійснюючи нагляд за дотриманням законності органами, що провадять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове розслідування у формі процесуального керівництва реалізує комплекс дій щодо запобігання кримінальних правопорушень під час кваліфікації кримінального правопорушення, вивчення матеріалів кримінального провадження, перевірки повноти та законності проведених процесуальних дій, всебічності та об'єктивності розслідування, підтримання державного обвинувачення в суді, оскарження судових рішень в порядку, передбаченому КПК України. Реалізується функція запобігання злочинності і під час реалізації повноважень щодо координації діяльності правоохоронних органів. Саме під час координаційних нарад заслуховується інформація щодо діяльності правоохоронних органів у протидії злочинності.

2. Юридично врегулювати питання конкретизації функцій прокурора з організації досудового розслідування, процесуального керівництва досудовим розслідуванням, нагляду за додержанням законів органами досудового розслідування, з урахуванням пріоритетних напрямів протидії злочинності, а також розмежування процесуального статусу прокурора, керівника органу прокуратури та керівника органу досудового розслідування

3. Розробити та затвердити Загальнодержавну програму запобігання злочинності на період воєнного стану, яка б враховувала зміну особливості функціонування прокуратури та правоохоронних органів щодо кримінальних правопорушень, які вчиняються в умовах збройного конфлікту. На підставі Загальнодержавної програми запобігання злочинності мають прийматися регіональні програми, з урахуванням особливостей регіону, безпекової ситуації, а також рівня загострення збройного протистояння в конкретній місцевості.

4. Розробити та затвердити Національний план запобігання злочинності та створити окремий орган, зокрема міжвідомчу Координаційну раду з питань реалізації політики запобігання (превенції) злочинності, яка б відслідковувала стан виконання плану, тощо.

5. Внести зміни до діючих регіональних програм відповідно викликів, які зумовлені існуванням збройного конфлікту. Більшість з них прийнято до початку повномасштабного вторгнення та не враховують зміни суспільних відносин та криміногенних чинників, обумовлених воєнними станом. До того ж вони не враховують нових пріоритетів діяльності прокуратури, зокрема Концепції взаємодії органів прокуратури з громадами, якою суттєво оновлюється концепт співпраці прокурорів з органами місцевого самоврядування. Зокрема дещо зміщується акцент з координуючої роль відомства, на співпрацю з метою запобігання кримінальним правопорушенням та покращення рівня життя населення громади завдяки зменшенню рівня злочинності в регіоні.

6. Розробити міжвідомчу інструкцію, яка б регулювала питання взаємодії органів прокуратури, поліції, соціальних працівників, медиків, психологів, юристів та інших фахівців під час реалізації спільних заходів на деокупованих територіях, а також під час досудового розслідування кримінальних правопорушень, вчинених в умовах збройного конфлікту.

Література:

1. Конституція України від 28 червня 1996 року. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>.
2. Кримінально-процесуальний кодекс України від 13 квітня 2012 р. № 4651-VI. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4651-17#Text/>
3. Порядок координації діяльності правоохоронних органів у сфері протидії злочинності: Наказ Генерального прокурора від 08 лютого 2021 року № 28. URL : <https://gp.gov.ua/ua/posts/nakazi-generalnogo-prokurora-z-osnovnih-napryamiv-prokurorskoyi-diyalnosti>.
4. Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя): Закон України від 02.06.2016. № 1401-VIII.
5. Про організацію діяльності прокурорів у кримінальному провадженні: Наказ Офісу Генерального прокурора від 30.09.2021 № 309. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0309905-21#Text/>
6. Про прокуратуру: Закон України від 14 жовтня 2014 року № 1697-VII. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1697-18#Text/>

References:

1. Konstytutsiia Ukrainy [The Constitution of Ukraine] vid 28 chervnia 1996 roku. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>. [in Ukrainian].
2. Kryminalno-protsesualnyi kodeks Ukrainy [Criminal Procedure Code of Ukraine] vid 13 kvitnia 2012 r. № 4651-VI. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4651-17#Text/> [in Ukrainian].
3. Poriadok koordynatsii diialnosti pravookhoronnykh orhaniv u sferi protydii zlochynnosti [Procedure for coordinating the activities of law enforcement agencies in the field of combating crime]: Nakaz Heneralnoho prokurora vid 08 liutoho 2021 roku № 28. URL : <https://gp.gov.ua/ua/posts/nakazi-generalnogo-prokurora-z-osnovnih-napryamiv-prokurorskoyi-diyalnosti>. [in Ukrainian].
4. Pro vnesennia zmin do Konstytutsii Ukrainy (shchodo pravosuddia) [On amendments to the Constitution of Ukraine (regarding justice)]: Zakon Ukrainy vid 02.06.2016. № 1401-VIII. [in Ukrainian].
5. Pro orhanizatsiiu diialnosti prokuroriv u kryminalnomu provadzhenni [On the organization of activities of prosecutors in criminal proceedings]: Nakaz Ofisu Heneralnoho prokurora vid 30.09.2021 № 309. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0309905-21#Text/> [in Ukrainian].
6. Pro prokuraturu [About the Prosecutor's Office]: Zakon Ukrainy vid 14 zhovtnia 2014 roku № 1697-VII. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1697-18#Text/> [in Ukrainian].