



УДК 342.922(477)

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРОКУРОРСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ У СФЕРІ ВИКОНАННЯ ПОКАРАНЬ УКРАЇНИ

Дмитренко Р.М., здобувач
Відкритий міжнародний університет розвитку людини «Україна»

У статті на підставі вивчення теорії права та аналізу чинного законодавства з'ясоване адміністративно-правове забезпечення прокурорської діяльності у сфері виконання покарань України. Визначено та класифіковано нормативно-правові акти, які регламентують прокурорську діяльність у сфері виконання покарань. Проаналізовано адміністративне законодавство, що регламентує прокурорську діяльність у сфері виконання покарань, та запропоновано шляхи його вдосконалення.

Ключові слова: адміністративно-правове забезпечення, прокурорська діяльність, сфера виконання покарань, закон, міжнародні договори, органи прокуратури, наказ, права і свободи.

В статті на основі вивчення теорії права та аналізу діючого законодавства в'ясовано адміністративно-правове забезпечення прокурорської діяльності в сфері виконання покарань України. Определены и классифицированы нормативно-правовые акты, регламентирующие прокурорскую деятельность в сфере исполнения наказаний. Проанализировано административное законодательство, регламентирующее прокурорскую деятельность в сфере исполнения наказаний, и предложены пути его совершенствования.

Ключевые слова: административно-правовое обеспечение, прокурорская деятельность, сфера исполнения наказаний, закон, международные договоры, органы прокуратуры, приказ, права и свободы.

Dmytrenko R.M. ADMINISTRATIVE AND LEGAL SUPPORT OF PROSECUTORIAL ACTIVITIES IN THE FIELD OF EXECUTION OF PUNISHMENTS OF UKRAINE

In the article, on the basis of the study of the theory of law and the analysis of the current legislation, the administrative-legal provision of prosecutorial activities in the field of execution of sentences of Ukraine is clarified. The normative legal acts regulating prosecutorial activities in the field of execution of sentences are defined and classified. The administrative law regulating the prosecution activity in the field of execution of punishments is analyzed and ways of its improvement are offered.

Key words: administrative and legal support, prosecutor's activity, sphere of execution of penalties, law, international treaties, prosecutor's offices, orders, rights and freedoms.

Під адміністративно-правовим забезпеченням прокурорської діяльності у сфері виконання покарань у широкому значенні розуміється система нормативно-правових актів, що містять норми адміністративного права. Це нормативно-правові акти органів державної влади, місцевого самоврядування, які регламентують суспільні правовідносини, що виникають у сфері виконання покарань.

Мета даної статті полягає в дослідженні адміністративно-правового забезпечення прокурорської діяльності у сфері виконання покарань України. На основі поставленої мети у статті необхідно вирішити такі основні завдання: визначити та класифікувати нормативно-правові акти, які регламентують прокурорську діяльність у сфері виконання покарань. Проаналізувати адміністративне законодавство, що регламентує прокурорську діяльність у сфері виконання покарань, та запропонувати шляхи його удосконалення. 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 адміністративно-правового забезпечення 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 вдосконалення 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. Коломоєць, В.К. Колпаков, 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. Ярмак і багато інших вчених.

Базовим джерелом і юридичною основою розвитку адміністративного законодавства є Конституція України. Так, п. 14 ст. 92 Конституції України закріплює, що винятково законами України визначається організація і діяльність прокуратури, ст. 131-1 Конституції України, яка підкреслює, що в Україні діє прокуратура, організація та порядок якої визначаються законом. Стаття 63 Конституції України встановлює, що засуджений користується всіма правами людини і громадянина, за винятком обмежень, які визначені законом і встановлені вироком суду, а стаття 64 закріплює, що конституційні права і свободи людини і громадянина не можуть бути обмеже-

ні, крім випадків, передбачених Конституцією України [1].

Основним законом, що визначає правові засади організації і діяльності прокуратури України, статус прокурорів, порядок здійснення прокурорського самоврядування, а також систему прокуратури України, є закон «Про прокуратуру», прийнятий Верховною Радою України 14 жовтня 2014 року.

Закон України «Про прокуратуру» складається із тринадцяти розділів, що містять 94 статті та додатку. Згідно зі статтею 7 Закону України «Про прокуратуру» систему прокуратури становлять: Генеральна прокуратура України, регіональні прокуратури, місцеві прокуратури, військові прокуратури, спеціалізована антикорупційна прокуратура.

Із метою забезпечення ефективного виконання функцій прокуратури Генеральна прокуратура України організовує та координує діяльність усіх органів прокуратури.

Засади здійснення прокурорської діяльності у сфері виконання покарань визначні також і Кримінально-виконавчим кодексом України. Так, відповідно до ст. 22 КВК України прокурорська діяльність здійснюється стосовно додержання законів в органах і установах виконання покарань під час виконання судових рішень у кримінальних справах, а також під час застосування інших заходів примусового характеру, пов'язаних із обмеженням особистої свободи громадян [2].

Письмові вказівки прокурора щодо додержання встановлених законодавством порядку і умов тримання осіб, а також письмові вказівки прокурора, надані іншим органам, які виконують судові рішення у кримінальних справах, є обов'язковими і підлягають негайному виконанню [2].

Генеральний прокурор, а також уповноважені ним прокурори і прокурори, які здійснюють на відповідній території нагляд за додержанням законів під час виконання судових рішень у кримінальних справах, а також під час застосування інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян, мають право без спеціального дозволу (акредитації) в будь-який час безперешкодно відвідувати установи виконання покарань для здійснення контролю та проведення перевірок [2].

Порядок і умови здійснення прокурорської діяльності у сфері виконання покарань регулюються низкою інших законів та підзаконних нормативно-правових актів, а саме:

1) міжнародними угодами, які ратифіковано Верховною Радою України: Загальною декларацією прав людини; Міжнародним пактом про громадянські і політичні права; Міжнародним пактом про економічні, соціальні і культурні права; Мінімальними стандартними правилами поведження з ув'язненими, Декларацією про захист всіх осіб від катувань і інших жорстоких, нелюдських чи таких, що принижують гідність, видів поведження і покарання, Конвенцією проти катувань і інших жорстоких, нелюдських чи таких, що принижують гідність, видів поведження й покарання, заходами гарантування захисту прав тих, хто засуджений до страти, Мінімальними

стандартними правилами ООН стосовно правосуддя над неповнолітніми, зводом принципів захисту всіх осіб, підданих затриманню та ув'язненню в будь-якій формі, Правилами ООН, стосовно захисту неповнолітніх, позбавлених волі, Мінімальними стандартними правилами ООН стосовно заходів, не пов'язаних із тюремним ув'язненням; Європейськими конвенціями про нагляд за умовно засудженими або умовно звільненими правопорушниками; про захист прав та основних свобод людини; конвенцією з попередження катувань, нелюдського чи такого, що принижує гідність, поведження або покарання; рекомендаціями Комітету міністрів Ради Європи № К (87) «Про Європейські тюремні правила»; «Про систему ув'язнення та поведження з небезпечними злочинцями»; «Про надання короткотермінових відпусток ув'язненим»; «Європейськими правилами щодо громадських санкцій та заходів»; резолюціями Комітету міністрів Ради Європи «Про деякі міри покарання, альтернативні позбавленню волі»; «Про виборчі, громадянські та соціальні права ув'язнених»; «Про працю ув'язнених»; «Про освіту в тюрмах»;

2) Кодексом України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984; Кодексом законів про працю, від 10.12.1971; Кримінальним процесуальним кодексом України від 13.04.2012; Кримінальним кодексом України, від 05.04.2001;

3) законами України «Про оперативно-розшукову діяльність» від 18 лютого 1992 року; «Про звернення громадян» від 02.10.1996; «Про державну охорону органів державної влади України та посадових осіб», від 04.03.1998; «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини», від 23.12.1997; «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів», 23.12.93р.; «Про порядок відшкодування шкоди, завданої громадянину незаконними діями органів, що здійснюють оперативно-розшукову діяльність, органів досудового розслідування, прокуратури і суду», від 01.12.1994; «Про інформацію» від 02.10.1992; «Про доступ до публічної інформації» від 13.01.2011; «Про здійснення правосуддя та кримінального провадження у зв'язку з проведенням антитерористичної операції» від 12.08.2014; «Про особливий порядок місцевого самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей» від 16.09.2014; «Про очищення влади» від 16.09.2014; «Про Державне бюро розслідувань» від 12.11.2015; «Про державну службу» від 10.12.2015; «Про пробацію» від 05.02.2015; «Про Вищу раду правосуддя» від 21.12.2016; «Про запобігання корупції» від 14.10.2014, «Про внесення змін до Кримінального процесуального кодексу України щодо вдосконалення механізмів забезпечення завдань кримінального провадження» від 16.03.2017; «Про внесення змін до Кримінального кодексу України щодо правила складання покарань та зарахування строку попереднього ув'язнення» від 18.05.2017; «Про Вищий антикорупційний суд», від 07.06.2018; «Про утворення Вищого антикорупційного суду», від 21.06.2018;



4) постановами Верховної Ради України «Про затвердження Дисциплінарного статуту прокуратури України» від 06.11.1991; «Про затвердження Положення про класні чини працівників органів прокуратури України» від 06.11.1991, «Про встановлення співвідношення між класними чинами працівників прокуратури України і військовими званнями та спеціальними званнями працівників органів внутрішніх справ України» від 29.06.1992; «Про затвердження Типового порядку проведення оцінювання результатів службової діяльності державних службовців» від 23.08.2017;

5) Указами Президента України «Про вдосконалення координації діяльності правоохоронних органів по боротьбі з корупцією та організованою злочинністю» від 12.02.2000; та ін.

Низка норм, що регламентують прокурорську діяльність у сфері виконання покарань міститься і в наказах Генеральної прокуратури України: «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» 20.04.2016. № 161.

Наприклад, наказом «Про затвердження Положення про управління нагляду за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних провадженнях та інших заходів примусового характеру у місцях несвободи Генеральної прокуратури України» від 12.12.2016 № 399 був врегульований статус вказаного управління, відповідно до якого даний структурний підрозділ є самостійним і підпорядкованим заступнику Генерального прокурора України згідно з розподілом обов'язків.

На виконання заходів, передбачених антикорупційною програмою відомства на 2017 рік, наказом Генеральної прокуратури України від 06.12.2017 № 343 затверджено Інструкцію про порядок проведення службових розслідувань в органах прокуратури, яку зареєстровано в Міністерстві юстиції України 02.01.2018 за № 8/31460 [3].

Також наказом Генеральної прокуратури України від 13.04.2017 № 111 затверджено «Порядок організації роботи з питань внутрішньої безпеки в органах прокуратури України». Даним нормативно-правовим актом передбачені заходи забезпечення захисту працівників прокуратури, включаючи тих, які повідомили про провокацію до вчинення корупційного злочину або про факт вчинення корупційних і пов'язаних із корупцією правопорушень як серед працівників прокуратури, так і серед державних службовців інших органів влади.

У своїй діяльності управління керується Конституцією України, Законом України «Про прокуратуру», іншими актами законодавства, наказами Генеральної прокуратури України, Регламентом Генеральної прокуратури України, а також Положенням про нього.

Управління організує свою роботу у взаємодії з іншими структурними підрозділами Генеральної прокуратури України, прокура-

турами всіх рівнів, Національною академією прокуратури України, органами державної влади та правоохоронними органами.

Стаття 4 «Законодавство про прокуратуру і статус прокурорів» закону України «Про прокуратуру» закріплює, що організація та діяльність прокуратури України, статус прокурорів визначаються також чинними міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України [4]. Так, закон України «Про міжнародні договори України» вказує на будь-який міжнародний договір (міждержавний, міжурядовий, міжвідомчий) незалежно від форми й найменування (договір, угода, конвенція, пакт, протокол), але він повинен бути укладений і належним чином ратифікований.

Стаття 9 закону «Про міжнародні договори України» визначає: ратифікації підлягають міжнародні договори, які стосуються прав, свобод та обов'язків людини й громадянина. Стаття 19 зазначеного закону встановлює, що чинні міжнародні договори України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства і застосовуються в порядку, визначеному для норм національного законодавства. Якщо ж міжнародним договором України, який набрав чинності в установленому порядку, встановлено інші правила, ніж ті, що передбачені у відповідному акті законодавства України, то застосовуються правила міжнародного договору [5].

Положення, що містяться в міжнародних нормативних правових актах стосовно поведіння із засудженими також повинні враховуватись у національному законодавстві і відображатись в засадах прокурорської діяльності у сфері виконання покарань.

Закон України «Про прокуратуру» від 2014 року, передбачає, зокрема:

- 1) позбавлення прокуратури наглядових повноважень;
- 2) ліквідація слідчих підрозділів прокуратури;
- 3) суттєве обмеження сфери відповідальності прокуратури;
- 4) створення нових органів прокуратури – Ради прокурорів та Кваліфікованої дисциплінарної комісії прокурорів, що дозволить реалізувати принцип незалежності прокурора шляхом запровадження прозорості у процесі відбору та притягнення до дисциплінарної відповідальності чи звільнення прокурорів.

У 2016 році відповідно до змін до Конституції України прокурори були визнані частиною системи правосуддя і, нарешті, позбулися свого радянського іміджу на рівні закону. Замість функцій нагляду прокуратура отримала конституційні функції процесуального керівництва в досудовому слідстві та прокуратуру в судах. Прокуратура зберегла функцію представництва державних інтересів у суді у виняткових випадках, а представництво приватних осіб переведено в систему безоплатної правової допомоги.

На папері українська прокуратура виглядає як європейський орган. У той же час чотирьох років недостатньо для кардинальної зміни системи, яка будувалася десятиліттями.

Аналіз адміністративного законодавства, що регламентує прокурорську діяльність у сфері виконання покарань, дозволяє дійти висновку, що основні його положення спрямовані на: закріплення загальних фундаментальних принципів у сфері виконання покарань; врегулювання порядку діяльності органів і установ у сфері виконання покарань, що передбачають розподіл засуджених до позбавлення волі; організацію перебування обмежених у правах осіб у сфері виконання покарань; регламентацію діяльності контрольно-наглядових органів у сфері виконання покарань, зокрема прокуратури.

Виправлення засуджених за міжнародними документами має на меті мінімізацію негативного впливу позбавлення волі на особистість та соціальну поведінку осіб, позбавлених волі.

Згадаємо також те, що навесні 2018 року Президент України Петро Порошенко заявив про свій намір ініціювати консолідацію на рівні Конституції євроатлантичного курсу України. Президент України вніс до парламенту законопроект № 9037 «Про стратегічний курс держави щодо повного членства України в Європейському Союзі та Організації Північноатлантичного договору». В парламенті 311 народних депутатів підтримали конституційні зміни для включення євроатлантичного курсу (потрібна була підтримка простою більшістю, щонайменше 226 голосів парламентаріїв).

Незважаючи на те, що органи прокуратури не наділені правом законодавчої ініціативи, Генеральна прокуратура України вживає заходів щодо вдосконалення законодавства.

Наприклад, у законодавстві не регламентовано порядок реалізації органами прокуратури, визначеними статтею 1 Закону спеціально уповноваженим суб'єктом у сфері протидії корупції, повноважень поза межами кримінального провадження.

Відповідні пропозиції щодо внесення змін до Закону в цій частині спрямовані Генераль-

ною прокуратурою України до Комітету Верховної Ради України з питань запобігання і протидії корупції після опрацювання проекту Закону від 18.12.2017 № 7409 «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Закону України «Про запобігання корупції».

За результатами аналізу низки проблемних питань, які виникають у ході практичної діяльності органів прокуратури під час реалізації функцій прокуратури чи зумовлені зміною законодавства і, як наслідок, виникнення колізійних норм, напрацьовано низку законодавчих пропозицій, які направлені суб'єктам законодавчої ініціативи.

Загалом упродовж 2017 року розроблено та/або забезпечено супроводження 35 проектів Законів України, серед них 10 тих, що стосуються унормування правових засад діяльності прокуратури, ефективного функціонування органів досудового розслідування і правоохоронної системи в цілому, та 25 – щодо вдосконалення законодавства у сфері кримінальної та кримінально-процесуальної діяльності.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
2. Кримінально-виконавчий кодекс України : Закон України від 11 липня 2003 р. № 1129-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2004. № 3-4. Ст. 213.
3. Звіт про проведену оцінку результатів виконання заходів, передбачених антикорупційною програмою Генеральної прокуратури України на 2017 рік. URL : https://www.gp.gov.ua/ua/adminkor.html?_m=publications&t=rec&id=218720&download_af=2036.
4. Про прокуратуру : Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1697-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 2-3. Ст. 12.
5. Про міжнародні договори України : Закон України від 29 червня 2004 р. № 1906-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2004. № 50. Ст. 540.