

# **ДЕЯКІ ПРОБЛЕМИ ПРОКУРОРСЬКОГО НАГЛЯДУ ЗА ДОДЕРЖАННЯМ ЗАКОНІВ ПРИ ВИКОНАННІ ПОКАРАНЬ В СВІТЛІ НОВОГО ЗАКОНОДАВСТВА ПРО ПРОКУРАТУРУ**

**Гречанюк Сергій Костянтинович,  
доктор юридичних наук, доцент  
завідувач кафедри кримінального права,  
кримінології та кримінально-виконавчого  
права Національної академії прокуратури  
України**

**Стаття присвячена проблемам здійснення прокурорського нагляду за додержанням законів при виконанні покарань в світлі нового законодавства про прокуратуру, а також наведенню аргументів існування цієї функції прокуратури.**

**Ключові слова: органи прокуратури, покарання, прокурорський нагляд, виконання покарань, установи виконання покарань.**

**Статья посвящена проблемам осуществления прокурорского надзора за соблюдением законов при исполнении наказаний в свете нового законодательства о прокуратуре, а также приведению аргументов существования этой функции прокуратуры.**

**Ключевые слова: органы прокуратуры, наказания, прокурорский надзор, исполнение наказаний, учреждения исполнения наказаний.**

**The article is devoted to the problems of public prosecution's supervision of observance of laws at executions of punishments due to new legislation about the public prosecutors, and also to bringing arguments over of existence of this function of public prosecutor.**

**Keywords: organs of public prosecutor's, punishment, public prosecution's supervision, executions of punishments, establishment of executions of punishments.**

Динамічні зміни, які ostatнім часом відбуваються у правоохоронній сфері призвели до переосмислення багатьох її напрямків і спричинили докорінні реформи функціонування окремих правоохоронних органів. Органи прокуратури України безумовно є першими за темпами проведення

змін чим демонструють прагнення до удосконалення та набуття нових, принципово нових стандартів діяльності. Останнім часом, спостерігається відхід від функцій, які були притаманні радянській моделі прокуратури, активне використання кращих світових практик у цій сфері і імплементація їх у вітчизняну практику. Поряд з цим, слід зазначити, що існують достатньо дискусійні питання щодо можливості безумовного запровадження означеного досвіду. Це, зокрема, стосується і необхідності забезпечення законності в діяльності установ та органів виконання покарань. Тому, актуальність статті обумовлена двома факторами: по-перше, це необхідність приведення аргументів щодо обґрунтованості здійснення прокурорського нагляду у сфері виконання покарань; по-друге, потребою аналізу законодавства та практики щодо здійснення нагляду у цій сфері.

Аналізу окремих аспектів проблем прокурорського нагляду за додержанням законів при виконанні кримінальних покарань присвятили свої роботи М.М. Белякін, Г.І. Бровін, Т.М. Добровольська, М.П. Курило, В.Г. Неділько, Р.В. Лемак, В.Т. Михайлов, О.П. Сафонов, Г.П. Серeda, Б.М. Спіридонов, В.Д. Фінько, О.І. Шинальський та інші вчені.

Метою статті є аналіз сучасного стану здійснення прокурорського нагляду за додержанням законів при виконанні покарань в світлі нового законодавства про прокуратуру, а також надання аргументів щодо необхідності існування цієї функції прокуратури.

Спочатку приведемо декілька фактів, які, на наш погляд, є важливими для переконання в необхідності існування прокурорсько-наглядової діяльності у сфері виконання покарань. Отже, по-перше, досвід організації органів прокуратури у світі свідчить про наявність двох моделей їхнього функціонування. Перша модель – прокуратури, які здійснюють функцію кримінального переслідування й в рамках цієї функції здійснюють інші наглядові та контролюючі функції. Друга – прокуратури, які здійснюють функцію кримінального переслідування й інші функції поза межами кримінального процесу. Обидві моделі передбачають наявність функції з

нагляду за законністю при виконанні вироків, покарань та інших примусових заходів (наприклад, Болгарія, Греція, Латвія, Литва, Люксембург, Польща, Румунія тощо). Також такий нагляд, як частина функцій прокуратури, передбачено законодавством у половині (25 із 47) держав-членів Ради Європи.

По-друге, відповідно до пункту 103 спільного висновку Європейської комісії за демократію через право (Венеціанської комісії), Директорату з прав людини, Генерального директорату з прав людини та верховенства закону «Щодо проекту закону України про прокуратуру» від 14.10.2013 зміст норм про забезпечення цієї функції визнано прийнятним. Крім того, Європейський комітет з питань запобігання катуванням чи нелюдському або такому, що принижує гідність, поводженню чи покаранню (ЄКПТ) не заперечує проти функції інспектування. Так у доповіді за результатами чергового візиту зазначалось: «Комітет вважає, що існує необхідність у розробці системи регулярних візитів з питань моніторингу пенітенціарних установ з боку незалежних зовнішніх організацій на додаток до вже наявної системи прокурорських інспекцій та візитів парламентської комісії з прав людини» (КЗК/Інф (2011) 29, частини 34, 156-157).

По-третє, у сучасних умовах зламу традиційної системи виконання покарань щотижнево фіксуються групові випадки правопорушень як з боку засуджених, так і неефективного керівництва й залагодження конфліктних ситуацій з боку адміністрації установ виконання покарань. З прийняттям Закону України «Про пробацію» [1], який досить недосконалий у частині розкриття змісту процедур пробації, практика буде фіксувати різноманітні не доопрацювання та зловживання правами засуджених. Всі ці складнощі загострюють проблеми нагляду за додержанням прав людини у закритих системах, до яких відноситься і пенітенціарна. Усунення функції нагляду за виконанням судових рішень у діяльності прокуратури призведе до масових порушень прав засуджених та безкарності персоналу установ виконання покарань. Адже лише непрофесійним громадським контролем та судовим

захистом неможливо буде забезпечити доступ засуджених до інструментів захисту їхніх прав, що сьогодні здійснює прокуратура. Якщо проаналізувати стан прокурорського нагляду за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних провадженнях та інших примусових заходів за 12 міс. 2014 року, можемо побачити наступні цифри. За ініціативою прокурорів звільнено 11 незаконно утримуваних осіб; внесено 8055 документів прокурорського реагування; притягнуто до відповідальності 7750 службових осіб розпочато 98 кримінальних проваджень; до суду направлено 27 обвинувальних актів [2]. Жодна інша існуюча система правозахисту сьогодні не в змозі замінити прокуратуру з нагляду за виконанням судових рішень, бо не наділена відповідними правами. Адже представництва Уповноваженого з прав людини функціонують навіть не у всіх областях та взагалі відсутні на районному та міському рівнях; центри з безоплатної правової допомоги сьогодні лише створюються на рівні, нижчому ніж область, їх кількість (125 на 900 міст і районів України) не дозволить ефективно захищати інтереси конкретних засуджених. Адже місця позбавлення волі в Україні як правило знаходяться у віддалених сільських населених пунктах, що утруднює доступ та системність їх перевірок.

Підсумовуючи зазначимо, що питання нагляду за виконанням судових рішень у діяльності прокуратури безсумнівно потрібно ґрунтовно реформувати, усувати формалізм та поверховість, впроваджувати форми антикорупційного контролю. Проте втрата системи професійних прокурорів з нагляду за виконанням судових рішень буде надто дорогою фінансово та невиправданою з позицій ризиків щодо прав засуджених для української держави.

Тепер проаналізуємо положення нормативно-правового регулювання функції нагляду прокуратури у сфері виконання покарань. У статті 121 Конституції України передбачено, що на прокуратуру України, серед інших, покладається функція 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 [3].

Це конституційне положення розвинуто у главі 4 Закону України від 05 листопада 1991 № 1789-ХІІ «Про прокуратуру», у якій визначено предмет нагляду, повноваження та заходи реагування прокурорів в зазначеній сфері. Зокрема, предметом нагляду є додержання законності під час перебування осіб у місцях тримання затриманих, попереднього ув'язнення, в установах виконання покарань, інших установах, що виконують покарання або заходи примусового характеру, які призначаються судом, додержання встановленого кримінально-виконавчим законодавством порядку та умов тримання або відбування покарання особами у цих установах, їх прав і виконання ними своїх обов'язків. Стаття 45 цього Закону встановлює, що постанови і вказівки прокурора щодо додержання встановлених законодавством порядку і умов тримання затриманих, заарештованих, засуджених до позбавлення волі та виконання інших покарань, а також осіб, до яких застосовано заходи примусового характеру, є обов'язковими і підлягають негайному виконанню [4].

14 жовтня 2014 року Верховна Рада України ухвалила новий Закон України «Про прокуратуру» [5]. У вказаному Законі передбачено позбавлення прокуратури функції загального нагляду, передачу слідчих функцій Національному бюро розслідувань, надання гарантій незалежності прокурорам, створення незалежних від керівництва прокуратури органів прокурорського самоврядування тощо. Водночас, у статті 26 цього Закону зберегла положення про повноваження прокурорів щодо здійснення нагляду в сфері виконання судових рішень.

Якщо стисло проаналізувати цю статтю, можемо зауважити наступне.

По-перше, порівняно із попередніми нормами у новому законі змінено підходи до його структурної побудови, при цьому основну увагу приділено характеристиці прав прокурорів при здійсненні нагляду в окресленій сфері. Зокрема, зазначено, що прокурор, здійснюючи нагляд, має право у будь-який

час за посвідченням, що підтверджує займану посаду, відвідувати місця тримання затриманих, попереднього ув'язнення, установи, в яких засуджені відбувають покарання, тощо; опитувати осіб з метою отримання інформації про умови їх тримання та поведження з ними, ознайомлюватися з документами, на підставі яких ці особи тримаються в таких місцях, засуджені або до них застосовано заходи примусового характеру; 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 тощо.

По-друге, прокурору прямою вказівкою закону надано можливість звертатися до суду з позовом (заявою) у визначених випадках.

По-третє, у положеннях цієї статті прямо передбачено, що нагляд здійснюється шляхом проведення регулярних перевірок, а також у зв'язку з необхідністю належного реагування на відомості про можливі порушення законодавства, що містяться у скаргах, зверненнях чи будь-яких інших джерелах.

У Законі також більш чітко роз'яснено випадки, коли прокурор зобов'язаний негайно звільнити особу, яка незаконно перебуває у місці тримання затриманих, попереднього ув'язнення, обмеження чи позбавлення волі, установі для виконання заходів примусового характеру, іншому місці, в якому особа примусово тримається згідно з судовим рішенням або рішенням адміністративного органу. Такими випадками закон визначив: відсутність відповідного судового рішення, рішення адміністративного органу або іншого передбаченого законом документа; закінчення передбаченого законом або таким рішенням строку.

Поряд із позитивними новелами ухваленого Закону, варто зазначити про окремі його неточності. Зокрема, у п. 3 ч. 1 ст. 26 передбачено можливість прокурора скасовувати незаконні акти індивідуальної дії. Водночас правовий механізм реалізації такого права у статті не передбачений. Адже письмові

вказівки прокурора застосовуються виключно «щодо додержання порядку та умов тримання», а не для впливу на акти індивідуальної дії. Фахівцями Національної академії прокуратури України та Генеральної прокуратури України напрацьовано пропозиції щодо удосконалення цієї статті, які в даному випадку стосуються необхідності запровадження постанови як акта реагування прокурора в цій сфері.

Також у статті 26 сформульоване визначення категорії «адміністративний орган», яке не передбачене законодавством і має виключно теоретичний зміст, що уможлиблює оціночні судження щодо суб'єктів, які можуть застосовувати примусові заходи. Тому необхідно змінити підходи до цих визначень і чіткіше сформулювати, які саме органи вважаються адміністративними в контексті цієї статті.

Практичну реалізацію положень нагляду в окресленій сфері покладено на Головне управління нагляду за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних провадженнях та інших заходів примусового характеру Генеральної прокуратури України. Процесуальні аспекти здійснення заходів щодо наглядової діяльності передбачені Наказом Генерального прокурора України від 12 квітня 2013 року № 7гн [6]. Відповідно до цього нормативного акта, пріоритетними напрямками вважаються додержання:

- конституційних прав і свобод людини, громадянина, іноземців та осіб без громадянства у місцях тримання затриманих, установах попереднього ув'язнення, виконання покарань та інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи, насамперед їх матеріально-побутового та медико-санітарного забезпечення відповідно до міжнародних норм і стандартів, ратифікованих Україною;
- законодавства, спрямованого на запобігання катуванням та іншому жорстокому поводженню із затриманими, взятими під варту та засудженими;
- режимних вимог, порядку та умов тримання затриманих і взятих під варту осіб, відбування покарань засудженими;

- законів під час провадження оперативно-розшукової діяльності в установах Державної пенітенціарної служби України;
- законів у сфері запобігання і протидії корупції у піднаглядних органах та установах;
- законів при виконанні покарань, не пов'язаних із позбавленням волі;
- законодавства про звернення громадян, забезпечення гарантій належного розгляду та вирішення заяв, клопотань, скарг та пропозицій ув'язнених і засуджених.

Зважаючи на динамічний розвиток кримінально-виконавчого законодавства та законодавства про діяльність органів прокуратури, наразі Головним управлінням розроблюється новий галузевий наказ, який має на меті удосконалення засад наглядової діяльності в цій царині, передання основних важелів наглядової діяльності від Генеральної прокуратури України до місцевих прокуратур, що сприятиме відходу від принципів загальнонаглядової діяльності, а також надасть можливість оперативно та якісно виконувати завдання прокурорського нагляду за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних провадженнях, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян.

### **Список використаних джерел**

1. Про пробацію: Закон від 05.02.2015 № 160-VIII // Голос України офіційне видання від 26.02.2015 № 35
2. Аналітична довідка про стан додержання законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян за 2014 рік. – К.: ГУ ГПУ №16, 2015. – 36 с.
3. Конституція України від 28 червня 1996 року [Текст] // ВВР. – 1996. – № 30 – Ст. 141.



4. Про прокуратуру [Текст]: закон України від 05.11.1991 № 1789-ХІІ // Відомості Верховної Ради. – 1991. – № 53. – Ст. 793.

5. Про прокуратуру: Закон України від 14.10.14 № 3541 // Голос України від 25.10.2014 - №206

6. Про організацію прокурорського нагляду за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних провадженнях, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян: наказ Генерального прокурора України від 12 квітня 2013 року № 7 гн