

**В. В. Карелін**

доктор юридичних наук,  
професор кафедри кримінального, кримінально-виконавчого права та кримінології  
Академії Державної пенітенціарної служби

## ОСОБЛИВОСТІ ПРОКУРОРСЬКОГО НАГЛЯДУ ЗА ДОДЕРЖАННЯМ ЗАКОНІВ ПІД ЧАС ВИКОНАННЯ КРИМІНАЛЬНИХ ПОКАРАНЬ І ПРОБАЦІЇ В УКРАЇНІ

*Стаття присвячена висвітленню особливостей прокурорського нагляду за дотриманням законів під час виконання кримінальних покарань і пробації в Україні. Процес сутнісного реформування, зумовленого не в останню чергу регіональною і глобальною політикою трансформації сучасного соціуму в широкому сенсі слова, ставить на порядку денному чимало завдань. Визначальним вектором цього процесу є, без сумніву, подальший розвиток суспільних відносин, який, однак, неможливий без розв'язання такого ключового завдання, як всебічне забезпечення прокурорського нагляду за дотриманням законів під час виконання кримінальних покарань і пробації, оскільки постійні порушення його призводять до негативних наслідків як у самій системі, так і в державі загалом.*

*Визначено, що інститут прокурорського нагляду за дотриманням законів під час виконання кримінальних покарань і пробації недостатньо досліджений через низку причин: по-перше, значна частина науковців, котрі розглядали вказане питання, детальному розгляду піддали переважно прокурорський нагляд за виконанням кримінальних покарань в установах виконання покарань, оминаючи сферу діяльності пробації; по-друге, наукові розробки вказаних питань були здійснені ще до прийняття у 2014 р. Закону України «Про прокуратуру» та у 2015 р. Закону України «Про пробацію», а тому їхні результати вимагають переоцінки з урахуванням чинних законодавчих положень і практичних здобутків.*

*Встановлено, що за дотриманням законів під час виконання кримінальних покарань і пробації здійснюється нагляд. У звичайному розумінні нагляд – це спостереження для охорони, контролю тощо. Прокурорський нагляд у нашій державі забезпечується відповідно до Конституції України й Закону України «Про прокуратуру» та інших нормативних актів Генеральної прокуратури України.*

*Доведено, що прокурорський нагляд має за мету виявлення та попередження правопорушень, усунення їх наслідків і притягнення винних до відповідальності, без права втручатися в оперативну й господарську діяльність піднаглядних об'єктів, зміни чи скасування актів управління.*

*Проаналізувавши нормативну базу, ми зробили висновок, що прокурорський нагляд є дієвим засобом забезпечення дотримання законів під час виконання кримінальних покарань і пробації в Україні й охоплює значний обсяг питань, які перевіряються. На основі цього слід зазначити, що є доцільним проведення подальших досліджень питань прокурорського нагляду за дотриманням законів під час виконання кримінальних покарань і пробації в Україні.*

**Ключові слова:** прокурорський нагляд, прокуратура, прокурор, кримінальні покарання, система виконання покарань, установа виконання покарань, пробація.

**Постановка проблеми.** Процес сутнісного реформування, зумовленого не в останню чергу регіональною і глобальною політикою трансформації сучасного соціуму в широкому сенсі слова, ставить на порядку денному чимало завдань. Визначальним вектором цього процесу є, без сумніву, подальший розвиток суспільних відносин, який, однак, неможливий без розв'я-

зання такого ключового завдання, як всебічне забезпечення прокурорського нагляду за дотриманням законів під час виконання кримінальних покарань і пробації, оскільки постійні порушення його призводять до негативних наслідків як у самій системі, так і в державі загалом.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** До питання прокурорського нагляду за дотр-

жанням законів під час виконання кримінальних покарань і пробації в Україні зверталася велика кількість науковців, зокрема: В.Б. Авер'янов, Р.В. Алієв О.Ф. Андрійко, О.В. Баклан, Є.Ю. Бараш, Ю.Ю. Басова, О.Г. Боднарчук, Л.В. Борець, С.Г. Братель, І.О. Васильєв, В.М. Гаращук, О.П. Гетьманець, С.Ф. Денисюк, В.Ю. Кобринський, В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко, Д.В. Лученко, В.В. Новіков, П.В. Синицький, Л.П. Сушко, Д.П. Цвігун, В.В. Шемчук, О.С. Шморгун, Х.П. Ярмакі та ін. Однак інститут прокурорського нагляду за додержанням законів під час виконання кримінальних покарань і пробації недостатньо досліджений через низку причин: по-перше, значна частина науковців, котрі розглядали вказане питання, детальному розгляду піддавали переважно прокурорський нагляд за виконанням кримінальних покарань в установах виконання покарань, оминаючи сферу діяльності пробації; по-друге, наукові розробки вказаних питань були здійснені ще до прийняття у 2014 р. Закону України «Про прокуратуру» та у 2015 р. Закону України «Про пробацію», а тому їхні результати вимагають переоцінки з урахуванням чинних законодавчих положень і практичних здобутків.

**Метою статті** є вирішення завдань щодо дослідження особливостей прокурорського нагляду за додержанням законів під час виконання кримінальних покарань і пробації в Україні.

**Виклад основного матеріалу.** Розглядаючи це питання, слід зазначити, що перша система виконання покарань виникла у XVIII ст. й отримала назву «пенсільванської» (від штату Пенсильванія). У її основу покладено ідеї та погляди членів тюрем, товариства секти квакерів, які вважали найкращим способом виправлення злочинця його ув'язнення наодинці із собою, Богом і Біблією. Першу тюрму такого типу (пенітенціарій) було відкрито 1786 р. у м. Філадельфії. Потім з'явилися інші тюрми, що функціонували на засадах пенсільванської (філадельфійської) системи: Вальтськимська (1786), Пітсбурзька (1817), Черрі-Гільська (1827). У цих тюрмах суворо дотримувалася система ізоляції в'язнів від впливу та спілкування їх із зовнішнім середовищем, однак вона себе не виправдала.

Згодом з'явилася прогресивна система, вперше запроваджена в середині XIX ст. в Англії. Вона передбачала одиночне ув'язнення, загальні каторжні роботи й умовну відпустку за особливими квитками. Ця система прагнула зацікавити самих в'язнів у їхньому виправленні, що досягалось: скороченням строку покарання

за старанну роботу; відрахуванням на користь засуджених частини зарплати; наданням в'язням права побачення з родинами та права листування. Чинна нині в Україні система виконання кримінальних покарань у вигляді позбавлення волі ґрунтується на прогресивній системі. Вона перебуває у процесі гуманізації та демократизації відповідно до загальносвітових тенденцій [1].

Виконання кримінальних покарань в Україні здійснюється насамперед установами виконання покарань, тобто такими організаціями, які безпосередньо і виключно здійснюють виконання конкретних видів кримінальних покарань. Установами виконання покарань є: арештні доми; кримінально-виконавчі установи; спеціальні виховні установи (виховні колонії) [2]. У місцях позбавлення волі кримінально-виконавчої системи України, що контролюються українською владою, тобто без установ Криму й окупованої частини Донецької та Луганської областей, згідно з даними, повідомленими «Донецькому Меморіалу» Адміністрацією кримінально-виконавчої служби України, станом на 01 січня 2021 р. трималися 49 823 особи [3].

Що стосується пробації, то цей інститут виник у першій половині XIX ст. у межах національного інституту англійського й у другій половині XIX ст. – у межах американського кримінального права. Згодом пробація поширилася серед держав Західної Європи, де її історія вже нараховує близько ста років. Ухвалений Верховною Радою України у 2015 р. Закон «Про пробацію» слід вважати першим суттєвим кроком із впровадження інституту пробації у правову систему України. Відповідно до п. 6 ч. 1 ст. 2 Закону України «Про пробацію» пробація – система наглядових і соціально-виховних заходів, що застосовуються за рішенням суду та відповідно до закону до засуджених, виконання певних видів кримінальних покарань, не пов'язаних із позбавленням волі, та забезпечення суду інформацією, що характеризує обвинуваченого [4]. За статистичними даними Міністерства юстиції України, на обліку в уповноважених органах із питань пробації станом на 01 січня 2021 р. перебувають 63 249 осіб, засуджених до покарань, не пов'язаних із позбавленням волі [5].

Служба пробації наділена значно ширшим обсягом повноважень, які спрямовані не на формальні правовідносини реєстрації, обліку, контролю, а зосереджують у собі соціально спрямовані функції. Крім того, працівники служби пробації починають діяти ще на досу-

дових стадіях, адже застосування заходів пробації здійснюватиметься судом з урахуванням рекомендацій служби пробації та даних досудової доповіді [6, с. 256].

Ч 1 ст. 13 Кримінально-виконавчого кодексу України зазначає, що уповноважений орган із питань пробації в межах своїх повноважень забезпечує здійснення нагляду за засудженими, звільненими від відбування покарання з випробуванням, звільненими від відбування покарання вагітними жінками та жінками, котрі мають дітей до трьох років. Організація ж роботи щодо контролю за поведінкою осіб, звільнених від відбування покарання з випробуванням, і виконанням ними обов'язків протягом іспитового строку та звільнених від відбування покарання вагітних жінок і жінок, які мають дітей віком до трьох років, здійснюється працівниками підрозділів кримінально-виконавчої інспекції за місцем проживання таких осіб. Навіть виходячи із функцій відповідних органів, можна зрозуміти, що поняття «контроль» і «нагляд» є різними інститутами кримінально-виконавчого права [7].

У межах, визначених законом, виконання кримінальних покарань також здійснюють Державна виконавча служба, військові частини, гауптвахти та дисциплінарний батальйон. З наведеного визначення випливає, що, оскільки виключною діяльністю виправних, виховних установ та арештних домів є виконання відповідних кримінальних покарань, то вони в повному обсязі належать до установ виконання покарань. Державна виконавча служба, військові частини, гауптвахти та дисциплінарні батальйони здійснюють різні функції та завдання, серед яких є виконання деяких видів кримінальних покарань, тому ці органи не є установами виконання покарань. Органи й установи виконання покарань утворюються Департаментом; що стосується військових частин, гауптвахт і дисциплінарних батальйонів, то вони утворюються Міністерством оборони України [2].

За додержанням законів під час виконання кримінальних покарань і пробації здійснюється нагляд. У звичайному розумінні нагляд – це спостереження для охорони, контролю тощо. Прокурорський нагляд в нашій державі забезпечується відповідно до Конституції України й Закону України «Про прокуратуру» та інших нормативних актів Генеральної прокуратури України.

Існує два основні підходи до визначення поняття «прокурорський нагляд». Перший підхід

зумовлюється тим, що нагляд розглядається як врегульована нормами права діяльність органів прокуратури, спрямована на виконання функцій і завдань прокуратури. Другий підхід обґрунтовується тим, що нагляд є формою діяльності держави [8, с. 167].

Прокурорський нагляд є самостійним, специфічним видом державної діяльності, який полягає у перевірці уповноваженим суб'єктом конкретного об'єкта, суворому дотриманні ним законів для попередження та виявлення порушень чинного законодавства, прав і свобод людини та громадянина [4, с. 168].

В.О. Глушков вважає, що термін «нагляд» означає спостереження з метою перевірки, групу осіб, орган для спостереження за ким-небудь або чим-небудь (технічний, санітарний, патентний, прокурорський) [9, с. 79].

В.В. Маркін і Д.В. Маркін розуміють під прокурорським наглядом різновид державного і соціального контролю зі здійсненням його специфічними методами і з використанням лише йому властивих повноважень [10, с. 67].

А. Столітній зазначає, що нагляд як вид державної діяльності, яку здійснюють саме органи прокуратури, можна визначити як сукупність безперервних дій зі спостереження за дотриманням законності у відповідних суспільних відносинах, що здійснюються компетентним на те органом із застосуванням наданих йому законом повноважень і спрямовуються на попередження, виявлення та припинення порушень, а також притягнення порушників до відповідальності [11, с. 81].

Прокурорський нагляд має за мету виявлення та попередження правопорушень, усунення їх наслідків і притягнення винних до відповідальності, без права втручатися в оперативну й господарську діяльність піднаглядних об'єктів, зміни чи скасування актів управління.

Предметом прокурорського нагляду за виконанням кримінальних покарань і пробації, як це випливає з п. 4 ст. 2 Закону України «Про прокуратуру», є додержання законів під час виконання судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян [12].

Об'єктом прокурорського нагляду за виконанням кримінальних покарань і пробації, у свою чергу, є додержання встановленого кримінально-виконавчим законодавством порядку й умов виконання й відбування покарання засудженими, їхніх прав, а також обов'язків [13].

Відповідно до ст. 2 та 26 Закону України «Про прокуратуру» в Україні забезпечується нагляд за додержанням законів під час виконання судових рішень у кримінальних справах [12]. Наказом Генеральної прокуратури України від 03 серпня 2020 р. № 353 «Про організацію діяльності прокурорів з нагляду за додержанням законів під час виконання судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян», до основних завдань діяльності на цьому напрямі віднесено нагляд за додержанням законодавства під час виконання покарань, не пов'язаних із позбавленням волі, та пробації [14].

Суб'єктами нагляду є Генеральний прокурор України та підпорядковані йому прокурори. Безпосередній нагляд за додержанням законів у виконанні кримінальних покарань і пробації здійснюється регіональними прокуратурами. Організаційне забезпечення та координація діяльності регіональних прокуратур, надання їхнім працівникам необхідної практичної та методичної допомоги у забезпеченні здійснення нагляду за додержанням законів у відповідних органах та установах Міністерства юстиції України, які забезпечують реалізацію державної політики у сфері виконання кримінальних покарань і пробації, здійснює відділ нагляду за додержанням законів під час виконання кримінальних покарань і пробації, що входить до складу управління нагляду за додержанням законів у виконанні судових рішень у кримінальних провадженнях та інших заходів примусового характеру в місцях несвободи Генеральної прокуратури України [13].

Слід зазначити, що об'єктами прокурорського нагляду під час виконання кримінальних покарань і пробації є не лише органи й установи Міністерства юстиції України, які забезпечують реалізацію державної політики у сфері виконання кримінальних покарань і пробації, а й особи, засуджені до такого виду покарань [13].

Незважаючи на певне попереднє реформування із виключення загального нагляду з компетенції прокуратури, наглядові повноваження прокурорів все ще залишаються значними, хоч вони й обмежені переважно сферою кримінального провадження. Також відновлюється значення наглядових функцій прокуратури і на європейському рівні. Зокрема, така тенденція пояснюється необхідністю застосування більш масштабних заходів нагляду та перехоплення

з боку органів прокуратури на міжнародній арені, оскільки наявна загроза стрімкого поширення тероризму й організованої злочинності [15].

**Висновки і пропозиції.** Таким чином, проаналізувавши нормативну базу, можна зробити висновок, що прокурорський нагляд є дієвим засобом забезпечення додержання законів під час виконання кримінальних покарань і пробації в Україні й охоплює значний обсяг питань, які перевіряються. На основі цього слід зазначити, що доцільне проведення подальших досліджень питань прокурорського нагляду за додержанням законів під час виконання кримінальних покарань і пробації в Україні.

#### Список використаної літератури:

1. Пенітенціарна система. URL: [https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%9F%D0%B5%D0%BD%D1%96%D1%82%D0%B5%D0%BD%D1%86%D1%96%D0%B0%D1%80%D0%BD%D0%B0\\_%D1%81%D0%B8%D1%81%D1%82%D0%B5%D0%BC%D0%B0](https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%9F%D0%B5%D0%BD%D1%96%D1%82%D0%B5%D0%BD%D1%86%D1%96%D0%B0%D1%80%D0%BD%D0%B0_%D1%81%D0%B8%D1%81%D1%82%D0%B5%D0%BC%D0%B0).
2. Установа виконання покарань. URL: [https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%A3%D1%81%D1%82%D0%B0%D0%BD%D0%BE%D0%B2%D0%B0\\_%D0%B2%D0%B8%D0%BA%D0%BE%D0%BD%D0%B0%D0%BD%D0%BD%D1%8F\\_%D0%BF%D0%BE%D0%BA%D0%B0%D1%80%D0%B0%D0%BD%D1%8C](https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%A3%D1%81%D1%82%D0%B0%D0%BD%D0%BE%D0%B2%D0%B0_%D0%B2%D0%B8%D0%BA%D0%BE%D0%BD%D0%B0%D0%BD%D0%BD%D1%8F_%D0%BF%D0%BE%D0%BA%D0%B0%D1%80%D0%B0%D0%BD%D1%8C).
3. Кримінально-виконавча система України у 2020 році. Статистичний огляд (попередній варіант). Тюремний портал. URL: <http://ukrprison.org.ua/articles/1612352140&w=%F1%F2%E0%F2%E8%F1%F2%E8%EA%E0+2020>.
4. Про пробацію : Закон України від 05 лютого 2015 р. № 160-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 13. Ст. 93.
5. Пробація України. URL: <https://probation.gov.ua/>.
6. Орлов Г., Панчук О. Проблемні аспекти результатів впровадження інституту пробації в Україні. *Публічне право*. 2016. № 3. (23). С. 254–260.
7. Кримінально-виконавчий кодекс України : Закон України від 11 липня 2003 р. № 1129-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2004. № 3–4. Ст. 21.
8. Липівський В.В. Поняття та правова природа прокурорського нагляду вісник кримінального судочинства. *Вісник кримінального судочинства*. 2016. № 3. С. 165–169.
9. Прокурорський нагляд у процесі здійснення оперативно-розшукової профілактики злочинів / В.О. Глушков, В.І. Василичук, Л.П. Скалозуб, Л.В. Бортницька. *Вісник Вищої ради юстиції*. 2010. № 3. С. 79–90.
10. Маркин В.В., Маркин Д.В. Проблемы прокурорского реагирования по результатам анти-

- коррупційної експертизи нормативних правових актів. *Законы России: опыт, анализ, практика*. 2013. № 2. С. 67–70.
11. Столітній А. Прокурорський нагляд: історія, сучасність, перспектива. *Національний юридичний журнал: теорія і практика*. 2015. С. 81–84.
  12. Про прокуратуру : Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1697-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 2–3. Ст. 12.
  13. Науково-практичний коментар до Закону України «Про пробацію» / за заг. ред. Копиленка О.Л., Бараша Є.Ю. Київ : ФОП Кандиба Т.П., 2019. 114 с.
  14. Про організацію діяльності прокурорів з наглядом за додержанням законів під час виконання судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян : Наказ Генерального прокурора України від 03 серпня 2020 р. № 353 URL: [http://search.ligazakon.ua/l\\_doc2.nsf/link1/GP20075.html](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/GP20075.html) (дата звернення: 08.03.2021).
  15. Висновок № 11 (2016) Консультативної ради Європейських прокурорів стосовно якості та ефективності роботи прокурорів, в т. ч. у боротьбі з тероризмом та організованою злочинністю. URL: <http://napu.com.ua/wp-content/uploads/2018/08/Visnovok-11-shhodo-kriteriyiv-otsinki-robotiprokuraturi.pdf> (дата звернення: 08.03.2021).

### **Karelin V. V. Peculiarities of prosecutor's supervision for compliance with laws in the execution of criminal penalties and probation in Ukraine**

*The article is devoted to the coverage of one of the current problems as the peculiarities of prosecutorial supervision over the observance of laws in the execution of criminal punishments and probation in Ukraine. Ukraine's stay in the process of substantial reform, conditioned not least by the regional and global policy of transformation of modern society in the broadest sense of the word, poses many tasks on the agenda. The defining vector of this process is, without a doubt, the further development of public relations, which, however, is impossible without solving such a key task as comprehensive prosecution of law enforcement in the execution of criminal penalties and probation, as both in the system itself and in the state as a whole.*

*It is determined that the institute of prosecutorial supervision over the observance of laws in the execution of criminal punishments and probation is insufficiently researched for a number of reasons: first, a significant part of scholars scope of probation activities; secondly, the scientific development of these issues was carried out before the adoption in 2014 of the Law of Ukraine "On the Prosecutor's Office" and in 2015 the Law of Ukraine "On Probation", and therefore their results require reassessment taking into account current legislation and practical achievements.*

*It is established that the observance of laws in the execution of criminal punishments and probation is supervised. In the usual sense, surveillance is surveillance for protection, control, and so on. Prosecutorial supervision in our country is provided in accordance with the Constitution of Ukraine and the Law of Ukraine "On the Prosecutor's Office" and other regulations of the Prosecutor General's Office of Ukraine.*

*It is proved that the prosecutor's supervision aims to detect and prevent offenses, eliminate their consequences and bring the perpetrators to justice, without the right to interfere in the operational and economic activities of supervised facilities, change or cancel management acts.*

*After analyzing the regulatory framework, we concluded that prosecutorial oversight is an effective means of ensuring compliance with the law in the execution of criminal penalties and probation in Ukraine and covers a significant number of issues under review. Based on this, it should be noted that it is appropriate to conduct further research on prosecutorial oversight of compliance with the law in the execution of criminal penalties and probation in Ukraine.*

**Key words:** *prosecutorial supervision, prosecutor's office, prosecutor, criminal punishments, system of execution of punishments, institutional execution of punishments, probation.*