

**Г. В. ПОПОВ**

*Георгій Володимирович Попов, аспірант Національної академії прокуратури України*

## **ВЗАЄМОДІЯ ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ З ІНШИМИ ДЕРЖАВНИМИ ОРГАНАМИ ТА ОРГАНАМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В КОНТЕКСТІ НАГЛЯДУ ЗА ДОДЕРЖАННЯМ ЗАКОНІВ ЩОДО ЗАХИСТУ ПРАВ І СВОБОД ДІТЕЙ**

Відповідно до ч. 1 ст. 10 Закону України «Про прокуратуру» Генеральний прокурор України та підпорядковані йому прокурори координують діяльність по боротьбі зі злочинністю органів внутрішніх справ, органів служби безпеки, органів податкової міліції, органів митної служби, Військової служби правопорядку у Збройних Силах України та інших правоохоронних органів<sup>1</sup>. Виходячи з наведеної норми, можна зробити висновок, що використання координаційних заходів можливе лише в контексті боротьби зі злочинністю і лише з такими суб'єктами як правоохоронні органи. Проте виникає слушне запитання: Чи можливе здійснення спільних заходів Генеральним прокурором України та підпорядкованими йому прокурорами з іншими державними органами та органами місцевого самоврядування в контексті захисту прав і свобод дітей?

Важливо зазначити, що проблеми координаційної діяльності органів прокуратури по боротьбі зі злочинністю досліджувалися багатьма вченими та практиками. Так, зокрема, зазначену проблематику свого часу досліджували: О. Гардецький, А. Горпенюк, Ю. Грошевий, П. Каркач, В. Корж, О. Михайленко, М. Мичко та інші дослідники.

Між тим необхідно зауважити, що проблематика взаємодії органів прокуратури України з органами виконавчої влади взагалі та, зокрема, контролюючими органами, а також органами місцевого самоврядування в контексті захисту прав і свобод дітей не знайшла свого належного наукового розроблення.

Виходячи з викладеного, вважаємо за потрібне, дослідити окремі аспекти взаємодії значених органів. Крім того, необхідно приділити увагу визначенню завдань, суб'єктів та форм такої діяльності, а також критеріїв ефективності взаємодії органів прокуратури із вказаними вище органами.

Слід зазначити, що законодавець використавши у наведеній вище статті Закону України «Про прокуратуру» термін «злочинність», на нашу думку, мимоволі обмежив сферу використання координаційних повноважень прокурора. Так, потрібно зауважити, що під злочинністю розуміється: сукупність злочинів, що здійснюється на певній території за певний проміжок часу; соціально зумовлене, історично мінливе, відносно масове та кримінологічне явище, яке проявляється в системі кримінально караних діянь на певній території за певний проміжок часу<sup>2</sup>.

Між тим, використання таких повноважень є доцільним та необхідним при здійсненні прокурорського нагляду за додержанням прав і свобод людини і громадянина (п. 5 ст. 121 Конституції України)<sup>3</sup>.

Важливо також звернути увагу на те, що у науковій літературі досліджуючи проблематику наглядової діяльності органів прокуратури науковці використовують термін «взаємодія» та «координація». Так, слово взаємний трактується як обопільний, той, що стосується обох сторін<sup>4</sup>. Крім того, у довідковій літературі під взаємдією пропонується розуміти взаємний зв'язок між предметами у дії, а також погоджена дія між ким-, чим-небудь<sup>5</sup>. Під координацією ж пропонується розуміти: погодження, зведення до відповідності, установлення взаємозв'язку, контакту в діяльності людей, між діями, поняттями тощо; узгодженість рухів, дій і т.ін<sup>6</sup>.

В. Корж, крім того зазначає, що при здійсненні наглядової діяльності взаємодія прокурора із контролюючими та іншими державними органами – це узгоджена за цілями,

завданнями, силами, засобами, місцем та часом діяльність, спрямована на додержання і застосування законів, запобігання злочинності; співробітництво з метою об'єднання зусиль у вирішенні загальних завдань захисту прав і свобод людини і громадянина та інтересів держави; діловий контакт, який може виникнути при організації та проведенні наглядової перевірки або реалізації її результатів<sup>7</sup>.

Про співвідношення координації та взаємодії слушною є думка Т. Корнякової, котра зазначає, що попри близькість координаційної діяльності прокуратури та її взаємодії з іншими державними органами, між цими видами діяльності існують істотні відмінності.

Перша з них полягає в тому, що координація прокуратурою діяльності правоохоронних органів по боротьбі зі злочинністю закріплена в Законі України «Про прокуратуру», а взаємодія – поки що ні.

Друга відмінність полягає у тому, що, на відміну від координаційної діяльності, де прокурор виступає як лідируючий її учасник, який безпосередньо її організує, прокурор як учасник взаємодії з контролюючими органами не наділений якимись особливими організаційними повноваженнями.

Третя відмінність полягає у тому, що власне координація стосується лише питань боротьби зі злочинністю, тоді як взаємодія охоплює всі аспекти забезпечення законності і зміцнення правопорядку.

Четверта відмінність пов'язана з суб'єктним складом учасників координації та взаємодії<sup>8</sup>.

Таким чином, вважаємо, що взаємодія органів прокуратури з іншими органами влади та органами місцевого самоврядування можлива не лише в контексті запобігання та протидії злочинності, а й у контексті нагляду за додержанням законів щодо захисту прав і свобод дітей.

Проте, не дивлячись на вказані розбіжності між координацією та взаємодією органів прокуратури, має місце деякий збіг певних характерологічних особливостей двох видів діяльності, зокрема, таких як завдання та мета. Так, О. Михайленко та З. Пасечко зазначають, що завданням координації є забезпечення активної наступальної протидії злочинності, підвищення ефективності боротьби зі злочинністю, особливо з її організованими формами і корупцією. Таким чином, виконання конкретних завдань забезпечується досягненням поставленої мети, зокрема щодо позитивних зрушень у криміногенній обстановці<sup>9</sup>. У цілому погоджуючись з викладеною позицією зазначимо, що взаємодія органів прокуратури при здійсненні нагляду за додержанням законів щодо захисту прав і свобод дітей має своїм завданням захист прав і свобод вказаної категорії осіб, вироблення ефективних засобів протидії та запобігання порушенням у цій сфері, а також відновленню порушених прав та свобод дітей з метою утвердження верховенства закону та зміцнення правопорядку у специфічній сфері суспільних відносин.

Крім того, відповідно до цілей взаємодія прокурора може бути разовою, періодичною та постійною<sup>10</sup>.

Важливим також є питання визначення суб'єктів взаємодії при здійсненні нагляду за додержанням і застосуванням законів щодо захисту прав і свобод дітей. Так, суб'єктів взаємодії пропонуємо поділити на постійних та тих, які залучаються за наявності певних обставин.

До перших пропонуємо віднести:

– Спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади у справах сім'ї, дітей та молоді, уповноважений орган влади Автономної Республіки Крим у справах сім'ї, дітей та молоді, служби у справах дітей та їх територіальні підрозділи. Так, відповідно до п. 1 ч. 1 ст. 4 Закону України «Про органи і служби у справах дітей та спеціальні установи для дітей» основним завданням вказаних органів є розроблення і здійснення самостійно або разом з відповідними органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами та організаціями незалежно від форми власності, громадськими організаціями заходів щодо захисту прав, свобод і законних інтересів дітей<sup>11</sup>;

– Кримінальну міліцію у справах дітей, оскільки згідно, з п. 1 Положення про кримінальну міліцію у справах дітей затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 8 липня 1995 р. № 502 кримінальна міліція у справах дітей створена з ме-

тою профілактики правопорушень серед осіб, які не досягли 18-річного віку, і включається до кримінальної міліції системи МВС. Крім того, у п. 5 зазначеного положення вказано, що кримінальна міліція у справах дітей здійснює свою діяльність у тісній взаємодії з іншими правоохоронними органами, Міносвіти, Мінсім'ямолодьспортом, Мінпраці, МОЗ та їх органами на місцях, надсилає їм у разі потреби інформацію, пропозиції про поліпшення роботи щодо здійснення соціального захисту дітей та профілактики правопорушень серед них, а також про усунення недоліків у цій роботі<sup>12</sup>. Слід також зазначити, що у п. 2 ст. 2 Закону України «Про міліцію» закріплено положення, згідно з яким основними завданнями міліції є: запобігання правопорушенням та їх припинення; участь у поданні соціальної та правової допомоги громадянам, сприяння у межах своєї компетенції державним органам, підприємствам, установам і організаціям у виконанні покладених на них законом обов'язків<sup>13</sup>;

– Органи місцевого самоврядування, а саме, їх виконавчі органи. Так, наприклад, відповідно до підпункту 2 п. а ст. 32 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» до відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад належить забезпечення здобуття неповнолітніми повної загальної середньої освіти; створення необхідних умов для виховання дітей, молоді, розвитку їх здібностей, трудового навчання, професійної орієнтації, продуктивної праці учнів; сприяння діяльності дошкільних та позашкільних навчально-виховних закладів, дитячих, молодіжних та науково-просвітницьких організацій<sup>14</sup>.

До других, на нашу думку, слід віднести державні органи, зокрема, ті, які наділені контрольними повноваженнями з відповідною спеціалізацією (охорона здоров'я, соціальний захист, трудові правовідносини тощо). Так, наприклад, відповідно до п. 1 ч. 1 ст. 31 Закону України «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення» основним напрямом діяльності державної санітарно-епідеміологічної служби є здійснення державного санітарно-епідеміологічного нагляду<sup>15</sup>.

Як справедливо зазначає Ю. Грошевий, взаємодія прокурорського нагляду та контролю виникає не спонтанно, а за наявності певних умов (ситуацій). Його формуванню, як правило, передують здійснення прокурором різноманітних дій. Отже, організація спільної роботи – це своєрідний процес. Для його теоретичного вивчення важливо виявити практичний аспект, встановити, як прокурор обирає момент, або коли у нього виникає рішення про доцільність взаємодії з контролюючими установами, або цей момент може бути спільна ініціатива взаємодіючих партнерів. У більшості випадків рішення про взаємодію – в першу чергу, результат впливу на свідомість прокурора стану законності, що вивчаються ним та сигналів про правопорушення, що надійшли від органів контролю<sup>16</sup>. На нашу думку, вирішуючи питання про взаємодію з тим або іншим контролюючим органом, в кожному конкретному випадку, прокурор повинен виходити з компетенції цього органу та необхідності використання спеціальних знань, під час здійснення наглядових повноважень з виявлення порушень законів, спрямованих на захист прав і свобод дітей.

Порівняльний аналіз дозволяє дійти висновку, що роль прокуратури в процесі взаємодії з контролюючими органами – домінуюча, а останніх – субдомінуюча, хоча це – часто спільна робота, інколи навіть синхронна, але різних (не рівних) суб'єктів<sup>17</sup>. Підтримуючи в цілому висловлену позицію зазначимо, що в контексті взаємодії органів прокуратури з іншими державними органами та органами місцевого самоврядування, останні два суб'єкти мають більшу ступінь самостійності або ж навіть паритетні з прокуратурою. Однак така паритетність залежить від форм взаємодії зазначених органів.

Так, наприклад, О. Юхно наводить наступні координаційні заходи: спільний аналіз стану злочинності, її структури і динаміки, прогнозування тенденцій розвитку, вивчення практики виявлення, розслідування, розкриття, запобігання і припинення злочинів; підготовка пропозицій та виконання державних і регіональних програм боротьби зі злочинністю; інформування з питань боротьби зі злочинністю Президента України, Верховної Ради, Кабінету Міністрів, органів державної влади регіонів, органів місцевого самоврядування; узагальнення практики застосування законів щодо боротьби зі злочинністю і підготовки пропозицій щодо поліпшення правоохоронної діяльності; розроблення пропозицій щодо вдосконалення правового регулювання діяльності в боротьбі зі злочинністю; вивчення координаційної діяльності правоохоронних органів, поширення позитивного досвіду<sup>18</sup>.

Формами ж взаємодії органів прокуратури з державними органами та органами місцевого самоврядування, вважаємо, є:

– спільні інформаційні заходи (обмін статистичною інформацією; аналіз та узагальнення інформації про порушення норм законодавства спрямованого на захист прав і свобод дітей; оперативне інформування про виявлені порушення; інформування суспільства про результати спільних заходів та їх ефективність);

– освітні заходи (вивчення новел законодавства; позитивного досвіду та нових методів роботи; методики виявлення порушень тощо);

– колегіальні заходи (наради; робочі групи);

– практичні заходи (спільні перевірки).

Отже, з однієї позиції прокуратура України є паритетним суб'єктом взаємодії з іншою ж позиції, відповідно до повноважень, закріплених у Законі України «Про прокуратуру», прокурор займає домінуючу позицію при взаємодії, зокрема, здійснюючи нагляд за додержанням і застосуванням законів суб'єктами взаємодії.

На нашу думку, для підвищення ефективності прокурорського нагляду за додержанням законів щодо захисту прав і свобод дітей доцільним було б розроблення «Положення про взаємодію органів прокуратури України з органами виконавчої влади та місцевого самоврядування, іншими державними органами у сфері захисту прав і свобод дітей», у якому визначити суб'єктів взаємодії, завдання, принципи, правові форми взаємодії відповідних органів з метою захисту прав і свобод дітей. Крім того, доцільним також є розроблення Генеральною прокуратурою України методичних рекомендацій щодо взаємодії органів прокуратури з іншими державними органами у сфері захисту прав і свобод дітей. Тим більше схожа позиція висловлювалася В. Корж, котра зазначає, що в Україні відсутня нормативна база щодо визначення координаційної функції прокурора та основних засад взаємодії з органами виконавчої влади та місцевого самоврядування, державними органами, котрі здійснюють контрольні повноваження. У зв'язку з цим, зазначає науковець, доцільно розробити Положення про координаційну діяльність правоохоронних органів у боротьбі зі злочинністю (яке повинно бути затверджене Указом Президента) та Закон «Про організаційно-правові засади взаємодії правоохоронних органів з органами виконавчої влади та місцевого самоврядування, державними органами, що здійснюють контрольні повноваження», а також наказ Генерального прокурора України «Про координаційну діяльність органів прокуратури у боротьбі зі злочинністю»<sup>19</sup>.

В. Войцишен, зокрема, пропонує в Законі України, який би регулював координаційну діяльність визначити предмет координації, правовий статус прокурорів як головних координаторів, повноваження та правові засоби їх реалізації. У цьому ж Законі, вважає автор, слід чітко зазначити, які правоохоронні органи мають брати участь у координаційній діяльності, розмежувати форми координації, завдання, принципи та ступінь повноважень координаторів. У законі необхідно регламентувати окремі форми координації, особливо ті, які широко застосовуються: координаційна та міжвідомча нарада, порядок обміну інформацією, порядок розробки планів узгоджених дій, а також заходи, що забезпечують виконання спільних рішень учасників координації. Автор також зазначає, що думка як науковців, так і практиків єдина: саме прокурори мають тримати у своїх руках важелі керівництва щодо здійснення координаційної діяльності<sup>20</sup>.

Крім того, такий акт повинен базуватися на принципі організації та включати на пряму співробітництва прокуратури та контролюючих установ, визначення об'єкту спільного впливу, з метою уникнення підміни одним органом іншого або ж дублювання діяльності<sup>21</sup>. Також, у Положенні необхідно уникнути дублювання переліку повноважень відповідних посадових осіб суб'єктів взаємодії та вказати лише ті, які використовуються ними при здійсненні спільних заходів.

О. Юхно вважає, що необхідно нормативно визначити критерії ефективності здійснення координаційної діяльності, оскільки ані в нормативних документах, які регламентують координацію дій правоохоронних органів, ані на практиці вони чітко не визначені, що знижує ефективність і оцінку цієї діяльності в цілому<sup>22</sup>. Отже, у «Положенні про взаємодію органів прокуратури України з органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, іншими державними органами у сфері захисту прав і свобод дітей» доцільно закріпити критерії, відповідно до яких буде визначатися ефективність взаємодії наведених органів.

При визначенні ефективності діяльності суб'єктів взаємодії, на нашу думку, слід виходити з виконання завдань, поставлених перед кожним суб'єктом взаємодії; повноти та своєчасності виконання спільних заходів; стану законності та реально відновлених прав та свобод дітей.

На думку В. Корж, взаємодія прокурора буде ефективною при додержанні ним наступних принципів:

- законності, тобто правової регламентації діяльності кожного суб'єкта взаємодії;
- динамічності взаємодії;
- самостійності кожного суб'єкта взаємодії;
- керівної та організаційної ролі прокурора при взаємодії;
- повної незалежності суб'єктів взаємодії у використанні правомірних засобів та методів;
- розмежування функцій суб'єктів взаємодії;
- визначення обсягу та меж повноважень прокурора та інших суб'єктів взаємодії<sup>23</sup>.

Крім того, до наведеного переліку принципів взаємодії, на нашу думку, слід додати такі принципи, як колегіальність у прийнятті рішень, гласності, обов'язковості реалізації вироблених спільних заходів, спрямованих на захист прав і свобод дітей та відповідальності за невиконання або ж неналежне їх виконання.

Слід також зауважити, що взаємодія органів прокуратури України з іншими державними органами повинна відбуватися, як на районному та обласному, так і на загальнодержавному рівні.

Отже, пропонуємо Закон України «Про прокуратуру» доповнити ст. 10<sup>1</sup> «Взаємодія органів прокуратури з органами виконавчої влади та місцевого самоврядування», яку викласти у наступній редакції:

«При здійсненні наглядової діяльності органи прокуратури взаємодіють з органами виконавчої влади та місцевого самоврядування.

Завдання, принципи, форми та критерії ефективності взаємодії визначаються відповідними галузевими Положеннями».

Крім того, проведеним нами опитуванням 100 практичних працівників органів прокуратури України встановлено, що 85 % з них вважають прийняття «Положення про взаємодію органів прокуратури України з органами виконавчої влади та місцевого самоврядування, іншими державними органами у сфері захисту прав і свобод дітей» та розроблення відповідних методичних рекомендацій до нього підвищить ефективність прокурорського нагляду.

Таким чином, на даний час настала нагальна потреба в нормативному врегулюванні взаємодії органів прокуратури з іншими державними органами та органами місцевого самоврядування. Прийняття «Положення про взаємодію органів прокуратури України з органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, іншими державними органами у сфері захисту прав і свобод дітей» дозволить вказаним органам більш ефективно та оперативно здійснювати захист прав і свобод дітей.

<sup>1</sup> Про прокуратуру [Текст]: закон України від 5 листопада 1991 року № 1789 – XII // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 53. – Ст. 793.

<sup>2</sup> Василевич В. В. Кримінологія: Навчально-методичний посібник / В. В. Василевич, Т. Л. Кальченко, Н. В. Кулакова та ін.; За заг. ред. проф. О. М. Джузи. – К.: Атіка, 2008. – С. 272.

<sup>3</sup> Конституція України від 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1996. – № 30. – Ст. 141 (зі змінами та доповненнями).

<sup>4</sup> Ожегов С. И. Словарь русского языка: Ок. 57000 слов / Под ред. чл.-корр. АН СССР Н. Ю. Шведовой. – 20-е изд., стереотип. М.: Рус. яз., 1988. – С. 65.

<sup>5</sup> Великий тлумачний словник сучасної української мови / [уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел]. – К.–Ірпінь: ВТФ «Перун», 2003. – С. 85.

<sup>6</sup> Там само. – С. 453.

<sup>7</sup> Корж В. Взаємодія прокурора з органами державної влади, управління та контролю / В. Корж // Прокуратура. Людина. Держава. – 2005. – № 6. – С. 30.

<sup>8</sup> Корнякова Т. В. Прокуратура і органи позавідомчого контролю: нагляд і взаємодія: дис. ... канд. юр. наук : 12.00.10 / Корнякова Тетяна Всеволодівна. – Одеса, 2004. – С. 143-145.

<sup>9</sup> Михайленко О. Роль прокурора у підвищенні координаційної діяльності щодо боротьби зі злочинністю / О. Михайленко, З. Пасечко // Вісник прокуратури. – № 5. – С. 37-38.

<sup>10</sup> Корж В. Вказана праця. – С. 31.

<sup>11</sup> Про органи і служби у справах дітей та спеціальні установи для дітей [Текст]: закон України від 24 січня 1995 року № 20/95-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 6. – Ст. 35.

<sup>12</sup> Положення про кримінальну міліцію у справах дітей: затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 8 липня 1995 р. № 502: [Електрон. ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=502-95-%EF>.

<sup>13</sup> Про міліцію [Текст]: закон України від 20 грудня 1990 року № 565-ХІІ // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. – № 4. – Ст. 20.

<sup>14</sup> Про місцеве самоврядування в Україні [Текст]: закон України від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.

<sup>15</sup> Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення [Текст]: закон України від 24 лютого 1994 року № 4004-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 27. – Ст. 218.

<sup>16</sup> Грошевой Ю. М. Теоретические проблемы соотношения прокурорского надзора и ведомственного (вневедомственного) контроля (в системе АПК): учебное пособие / Ю. М. Грошевой, Д. И. Пышнев. – К.: НМК ВО, 1992. – С. 66.

<sup>17</sup> Так само. – С. 42.

<sup>18</sup> Юно О. Актуальні проблеми координації діяльності правоохоронних органів / О. Юно // Вісник прокуратури. – 2009. – № 6. – С. 102-103.

<sup>19</sup> Корж В. Вказана праця. – С. 32.

<sup>20</sup> Войцишен В. Координація діяльності правоохоронних органів у боротьбі зі злочинністю / В. Войцишен, Л. Ткаченко // Вісник прокуратури. – 2008. – № 2. – С. 27.

<sup>21</sup> Грошевой Ю. М. Вказана праця. – С. 62.

<sup>22</sup> Юно О. Вказана праця. – С. 107.

<sup>23</sup> Корж В. Вказана праця. – С. 31.

#### Резюме

Стаття присвячена дослідженню окремих аспектів взаємодії органів прокуратури з іншими державними органами і органами місцевого самоврядування в контексті нагляду за додержанням законів щодо захисту прав і свобод дітей. Окрім того, автор досліджує завдання, суб'єктний склад і форми такої діяльності, а також критерії визначення ефективності взаємодії із зазначеними суб'єктами.

**Ключові слова:** прокурорський нагляд, права і свободи дітей, координація, взаємодія, суб'єкти взаємодії, форми взаємодії, ефективність взаємодії.

#### Резюме

Статья посвящена исследованию отдельных аспектов взаимодействия органов прокуратуры с иными государственными органами и органами местного самоуправления в контексте надзора за соблюдением законов относительно защиты прав и свобод детей. Кроме того, автор исследует задания, субъектный состав и формы такой деятельности, а также критерии определения эффективности взаимодействия с указанными субъектами.

**Ключевые слова:** прокурорский надзор, права и свободы детей, координация, взаимодействие, субъекты взаимодействия, формы взаимодействия, эффективность взаимодействия.

#### Summary

Article is devoted to research of separate aspects of interaction of bodies of Office of Public Prosecutor with other state structures and local governments in a context of supervision of observance of laws concerning protection of the rights and freedoms of children. Besides, the author investigates tasks, subjective structure and forms of such activity, and also criteria of definition of efficiency of interaction with the specified subjects.

**Key words:** public prosecutor's supervision, the rights and freedom of children, coordination, interaction, subjects of interaction, the interaction form, efficiency of interaction.

Отримано 16.12.2009