

УДК 343.8

Супруненко Д. О., ад'юнкт кафедри кримінології
та кримінально-виконавчого права НАВС

Роль прокуратури в організації взаємодії діяльності деяких суб'єктів запобігання злочинам

В статті на підставі вивчення змісту нормативно-правових актів, що регулюють діяльність прокуратури України, а також аналізу результатів роботи по запобіганню злочинам в органах та установах виконання покарань, визначені проблемні питання та виведені науково обґрунтовані шляхи їх вирішення по суті.

Ключові слова: засади, організаційні засади, правові засади, запобігання злочинам, прокуратура, органи виконання покарань, установи виконання покарань, нормативно-правовий акт, прокурорський нагляд, суб'єкт запобігання злочинам, координація.

В статье на основании изучения содержания нормативно-правовых актов, регулирующих деятельность прокуратуры Украины, а также анализа результатов работы по предупреждению преступлений в органах и учреждениях по исполнению наказаний, определены проблемные вопросы и разработаны научно обоснованные пути их решения по существу.

Ключевые слова: основание, организационные основания, правовые основания, предупреждение преступлений, прокуратура, органы по исполнению наказаний, учреждения по исполнению наказаний, нормативно-правовой акт, прокурорское наблюдение, субъект предупреждения преступлений, координация.

In a study of gender content of regulations governing the activities of the Prosecutor's Office of Ukraine, as well as analysis of the work to prevent crime in organs and penal institutions identified issues and derived scientifically based solutions on the merits.

Keywords: basis, organizational principles, legal principles, crime prevention, Prosecutor, penal authorities, penal institutions, legal act, procurator, subject of crime prevention, coordination.

Постановка проблем. Проведений аналіз результатів прокурорського нагляду в Україні 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, та матеріалів реагування органів прокуратури на виявлені порушення закону, встановленого порядку виконання та відбування покарань, а також конституційних прав, свобод і законних інтересів суб'єктів і учасників кримінально-виконавчої діяльності, дозволяє зробити висновок про те, що назріла нагальна необхідність зміни змісту предмету нагляду, завдань та методики прокурорських перевірок в органах та установах виконання покарань, яка можлива лише при іншому підході, а саме — прокуратура має стати не просто суб'єктом запобігання злочинам, а його їх координуючим елементом. Тобто на порядок денний у цій ситуації виходять три ключові проблеми, що потребують вирішення у зазначеній площині та мають підвищити рівень ефективності діяльності усіх без винятку суб'єктів запобіжної діяльності. Зокрема, ідеться про необхідність:

- а) якісної зміни ролі та місця прокуратури в реалізації кримінологічної політики України;
- б) суттєвого покращення взаємодії прокуратури з іншими правоохоронними органами, органами державної влади та місцевого самоврядування, а також громадянськістю та окремими громадянами;
- в) удосконалення змісту прокурорсько-наглядової діяльності, у тому числі з питань

запобігання злочинам.

Стан досліджень. Вивчення наукової літератури показало, що у більшій мірі питаннями, які склали предмет дослідження цієї наукової статті, займаються науковці, що розробляють проблеми діяльності прокуратури, а саме: Ю.М. Грошевий, Л.М. Давиденко, В.С. Зеленецький, С.В. Домбровський, М.В. Косюта, М.Л. Лісовий, О.Р. Михайленко, Ю.Е. Полянський, В.Я. Тацій, Є.В. Фесенко, М.К. Якимчук. Поряд з цим, слід визнати, що без залучення до цього процесу науковців інших галузей, що складають зміст боротьби із злочинністю в Україні, зокрема вчених кримінологів, а також без глибокого аналізу особливостей кримінально-виконавчих правовідносин, підвищити ефективність запобіжної діяльності прокуратури України у сфері виконання покарань буде вкрай проблемно, що й виступило додатковим аргументом при виборі теми цієї наукової статті.

Виклад основних положень. Як показують результати наукових досліджень [1, с. 285–301], в основі співробітництва органів і установ виконання покарань з іншими правоохоронними структурами, включаючи органи прокуратури, лежить напрацьована та зумовлена певними традиціями (стереотипами, суспільним досвідом тощо) практика, яку в науці називають взаємодією [2, с. 57]. При цьому взаємодія здійснюється в поєднанні з багатогранною та двосторонньою засадами діяльності вказаних суб'єктів. Вони взаємно доповнюють одна одну, і хоча немає сумнівів у необхідності двосторонніх відносин, очевидними є і перспективи багатосторонніх контактів, що впливають із змісту завдань боротьби зі злочинністю.

Саме тому, а також враховуючи те, що взаємодія становить складний та безперервний процес, виникла необхідність розглянути це питання в дисертації. І хоча поняття “співпраця” та “взаємодія” не мають принципових відмінностей, але, зважаючи на процедурний аспект названих явищ, зміст взаємодії, як правильно вважають В. Шамрай та І. Олійник, має більш детальний вигляд, де остання — це обмін результатами діяльності, у процесі якої важливо не тільки здійснити обмін інформацією, а й організувати обмін діями, спланувати діяльність [3, с. 6]. Разом з тим, як свідчить проведений у ході цього дослідження аналіз, поняття “взаємодія”, незважаючи на його широке застосування, до сьогодні не має загальноприйнятого визначення в науці.

У тлумачних словниках під взаємодією розуміють взаємний зв'язок між предметами в дії, а також погоджену дію між ким-, чим-небудь [2, с. 57].

Фахівці з української мови вважають, що взаємодія — це співдія, співдіяння [4, с. 259].

Філософи переконані, що у широкому розумінні це, у першу чергу, філософська категорія, яка відображає процеси впливу об'єктів один на одного, їхню взаємну зумовленість і порушення одним об'єктом іншого [5, с. 65]. При цьому взаємодія виступає як об'єктивна й універсальна форма руху, розвитку, що визначає існування та структурну організацію будь-якої матеріальної системи, яка без здатності до взаємодії існувати не може.

Сучасна філософія поняттям “взаємодія” позначає вплив речей одна на одну й використовує його для відображення взаємозв'язків між різними об'єктами; для характеристики форм людського буття, людської діяльності та пізнання [6, с. 65]. При цьому в понятті “взаємодія” фіксуються прямі і “зворотні” впливи речей, воно охоплює прямі й опосередковані відносини між об'єктами і системами.

Таке визначення взаємодії є виваженим і застосовується для відображення будь-яких процесів і форм прояву свідомості, включаючи кримінально-виконавчі

правовідносини та участь у них органів прокуратури.

У більш вузькому значенні термін “взаємодія” означає “упорядкування, взаємозв’язок, узгодження” [7, с. 626], тобто, як правильно зробили висновок деякі науковці (В. П. Захаров, О. Г. Колб, С. М. Мирончук, Л. І. Міліщук), це є процес взаємозалежної, погодженої діяльності різних його суб’єктів та учасників (у цьому випадку – кримінально-виконавчих правовідносин) [1, с. 286].

Такий взаємозв’язок чи взаємні дії можливі за наявності певних умов, що, зокрема, варто враховувати й органам прокуратури при здійсненні взаємодії з органами та установами виконання покарань України виконання покарань з питань, що становлять предмет прокурорського нагляду, та з протидії злочинності з боку засуджених.

До таких умов належать такі:

1) у взаємодії мають брати участь, як мінімум, два суб’єкти.

Це означає, що кожен з учасників має чітко усвідомлювати, що він є суб’єктом взаємодії і виконує покладені функції разом з іншим суб’єктом.

У кримінально-виконавчій діяльності і органи та установи виконання покарань, і органи прокуратури об’єднані єдиною метою – захистом прав і свобод людини, інтересів суспільства та держави (ст. 1 КВК, ст. 1 Закону України “Про прокуратуру”), а отже, їх взаємодія та взаємозв’язок є об’єктивно зумовленими і необхідними для досягнення більш стратегічної мети – мети покарання, що визначена в ч. 2 ст. 50 КК України та ч. 1 ст. 1 КВК;

2) має бути окресленою спільність цілей і завдань для всіх учасників взаємодії [1, с. 286].

Ці завдання та цілі діяльності встановлені для органів та установ виконання покарань і органів прокуратури у спеціальних законах, що визначають їх статус (Законі України “Про Державну кримінально-виконавчу службу України” та “Про прокуратуру”), а також у тих нормативно-правових актах, які регулюють питання виконання та відбування кримінальних покарань, оскільки для всіх органів, що здійснюють або беруть участь у кримінально-виконавчій діяльності, ці нормативно-правові акти встановлюють зміст їх правовідносин та взаємодії з означених ключових питань.

Разом з тим варто відзначити, що у чинному Законі України “Про прокуратуру”, зокрема в ч. 2 ст. 25, мова йде про її координаційну діяльність, а не про взаємодію з іншими правоохоронними органами, що, як свідчать результати цього дослідження, породжує ряд штучних проблем, у тому числі й у сфері виконання покарань, які негативно впливають на ефективність як прокурорсько-наглядової, так й інших видів діяльності, включаючи кримінально-виконавчу. При цьому в названому нормативно-правовому акті визначені такі форми координаційної діяльності прокуратури, а саме:

- а) проведення спільних нарад;
- б) створення міжвідомчих робочих груп;
- в) проведення узгоджених заходів;
- г) здійснення аналітичної діяльності.

Такий підхід законодавця до визначення змісту “координації” дещо не співвідноситься з поняттям “координації”, що виведено в науці [2, с. 296], та з тією практикою, яка має місце у реальній дійсності з цих питань та знайшла своє відображення у відповідних нормативно-правових актах [8]. Так, у своїх працях Т. В. Корнякова довела, що термін “координація” у прокурорській діяльності використовується у двох значеннях:

- 1) як організаційна діяльність прокурора зі встановлення координаційних зв'язків;
- 2) як взаємоузгоджена діяльність учасників координації [9, с. 13].

Як показало вивчення наукової літератури, під організацією координації вчені розуміють впорядкування спільної роботи правоохоронних органів з протидії злочинності і корупції в органах та установах виконання покарань, тобто приведення її в струнку, стійку систему, що постійно діє відповідно до об'єктивних умов [10, с. 118].

Отже, як показав проведений аналіз, між змістом поняття “координація”, що визначений у законі, та доктринальним і практичним його тлумаченням є певна різниця. Саме тому для її вирішення важливо з'ясувати суть таких понять, як “координація” та “взаємодія”.

На думку одних авторів, зокрема О. М. Литвинова, зазначені терміни — це слова синоніми, що означають узгодженість дій [11, с. 9]. На переконання інших учених, “взаємодія” — це більш широке поняття, ніж координація [1, с. 289].

У свою чергу, їх опоненти вважають, що ширшим за обсягом є поняття “координація” [1, с. 289]. Є й дослідники, які “координацію” розуміють як “організацію взаємодії” [1, с. 289].

Крім того, деякі вчені, наприклад, Г. О. Душечко, небезпідставно доводять, що між “координацією” та “взаємодією” немає знака рівності, оскільки перша — це функція одного із суб'єктів системи, а друга — принцип діяльності, зміст контактів із суб'єктами інших систем. Більше того, координація, на відміну від взаємодії, містить у собі елемент підкорення волі координуючого органу системи, що спрямовує автономну діяльність на виконання загальних завдань, поставлених перед виконавцями [12, с. 139].

У свою чергу, взаємодія є не тільки засобом, що забезпечує виконання завдань, вона водночас є необхідною, щоб своєчасно втілити в життя спільно спрямовані заходи. При такому підході суб'єкти діють у межах своєї компетенції, використовуючи відповідні сили, засоби і методи, а узгодження їх діяльності здійснюється шляхом суворого виконання запланованих загальних заходів.

Дещо інший зміст має поняття “координація”.

У науці під координацією розуміють узгодженість рухів, дій; встановлення взаємозв'язку, контакту в діяльності людей [2, с. 296]. При цьому, на відміну від взаємодії, відносинам координації властива вже не пряма, а опосередкована і багатозначна детермінація елементів, кожен з яких зазнає впливу не одного (або кількох), безпосередньо пов'язаного з ним спільними діями елемента (що характерно для відносин взаємодії), а множини інших елементів, прямо з ним не пов'язаних [1, с. 290].

Це означає, що суб'єкт координації впливає на підпорядковані елементи системи, забезпечуючи її керованість шляхом приведення у відповідність, упорядкування найбільш загальної діяльності з виконання головних завдань у вигляді відповідних коректив.

Отже, на підставі проведеного аналізу слід визнати, що термін “координація” є ширшим за термін “взаємодія”, оскільки перша забезпечує організацію другої.

Саме зазначені методологічні підходи й були використані в цій статті для узагальнення отриманих результатів та обґрунтування заходів, спрямованих на вдосконалення діяльності прокуратури як суб'єкта взаємодії та запобігання злочинам. Зокрема, виходячи з проведеного аналізу змісту понять “координація” та “взаємодія”, а також враховуючи наявність правових прогалин з цих питань, варто було б ч. 2 ст. 25 Закону України “Про прокуратуру” доповнити реченням такого змісту: “У такому ж

порядку здійснюється координаційна діяльність та взаємодія у системі прокуратури України”.

Як засвідчили результати дослідження, координаційна діяльність органів прокуратури та відповідних підрозділів ДКВС України (ДПтС України та її територіальних управлінь) здійснюється у межах змісту предмета прокурорського нагляду та реалізації контрольних функцій вищими органами управління Державної кримінально-виконавчої служби України. При цьому на стан координації впливає ряд обставин, а саме:

а) невизначеність суб'єктів зазначеної діяльності щодо змісту термінів “нагляд” та “контроль” [13, с. 70–73];

б) відсутність спільних нормативно-правових актів з означеної проблематики (з питань здійснення спільних перевірок; обміну матеріалами таких моніторингів; розробки спільних рішень та ін.) [14, с. 30–35];

в) відсутність спільних методичних розробок щодо здійснення спільних перевірок діяльності органів і установ виконання покарань та вирішення цих питань окремо кожним із суб'єктів координації [15];

г) недостатня кількість наукових розробок з цієї тематики дослідження, у тому числі щодо змісту (відмінностей та спільних ознак) понять “нагляд” та “контроль” [16, с. 303–306].

Усі ці проблеми й становили один із елементів предмета дослідження, враховуючи важливість та вплив прокурорського нагляду як виду державного контролю на стан реалізації кримінально-виконавчої політики України на практиці. Як з цього приводу зазначили В. Б. Авер'янов та О. Ф. Андрійко, недооцінювання та применшення ролі контролю можуть призвести до неконтрольованості ситуації, зниження рівня керованості й навіть хаосу. На цій підставі не варто схилятися до цілковитого заперечення контролю та критики його надмірності, тенденція до чого стала поширеною останніми роками; це стосується й перебільшення значення контролю, у якому вбачають розв'язання всіх проблем, що наявні в державному управлінні [17, с. 34].

Не вдаючись до з'ясування різних значень змісту поняття “контроль” і таких його синонімів, як “моніторинг”, “контролінг” тощо, які вживають у науковій літературі та на практиці, оскільки це не входить до предмета й завдань нашого дослідження, доречно проаналізувати його суть і соціально-правовий зміст загалом, а також рівень забезпечення та реалізації в діяльності ДКВС України й органів прокуратури.

Як показало вивчення наукової літератури, однозначного підходу серед учених досі не вироблено [18, с. 350–353]. Так, О. П. Гуляєв вважає, що поняття “контроль” і “нагляд” є тотожними, хоча в деяких нормативно-правових актах вони іноді й розглядаються як різні [19, с. 7].

На переконання В. С. Шостак, у загальнономовному плані зміст терміна “контроль” розкривається за допомогою терміна “нагляд”, і навпаки, між зазначеними поняттями не існує суворого семантичного кордону, вони можуть використовуватися і використовуються як синоніми [20, с. 7–8].

Більше того, контроль у науці розглядають як родове поняття, що охоплює “нагляд” як певний особливий вид “контролю”, його форму у деяких галузях права. У цьому контексті прокурорський нагляд розглядається як один із видів державного контролю разом з парламентським контролем, президентським контролем, адміністративним контролем, судовим контролем тощо [21, с. 29].

В. М. Горменюв та І. Б. Шахов свого часу вважали, що наглядова діяльність

прокуратури входить до системи органів контролю [22, с. 27].

У науковій літературі можна зустріти й інші підходи, а саме: нагляд – це особливий вид соціального контролю [9, с. 6]; це зовнішній контроль, а внутрішній – це і є, власне, контроль [23, с. 18] та ін.

Існують і протилежні думки. Так, В. П. Беляєв вважає, що прокуратура не є контрольним органом [24, с. 243], а В. В. Єфімова – що контроль і нагляд є самостійним та різними за своєю природою правовими формами забезпечення законності, що співвідносяться як ціле та частина [25, с. 12].

У цій статті, виходячи зі змісту прокурорського нагляду у сфері виконання покарань, мети і завдань дослідження, державний контроль ототожнений з державним наглядом (власне, прокурорським наглядом) і останній розглядається як особливий вид соціального контролю разом з іншими видами контролю, що здійснюється у ДКВС України. Як у зв'язку із цим, як зауважив Р. В. Лемак, цілком очевидно, що основна відмінність між відомчим контролем і тим, що здійснюється іншими суб'єктами, полягає в тому, що органи (посадові особи), які його здійснюють, входять до організаційно-штатної структури кримінально-виконавчої служби. Крім того, особливістю цього виду контролю є те, що він є більш спеціалізованим, оскільки здійснюється фахівцями у сфері виконання кримінальних покарань, та більш оперативним, тобто під час його здійснення можливим є миттєве реагування на порушення дисципліни та законності підлеглими працівниками [21, с. 15].

ЛІТЕРАТУРА:

1. Захаров В. П. Організація індивідуального запобігання злочинам у кримінально-виконавчій установі : монографія / В. П. Захаров, О. Г. Колб, С. М. Мирончук, Л. І. Міліщук. – 2-ге вид., переробл. і допов. – Луцьк : ПП Іванюк В. П., 2007. – 442 с.
2. Великий тлумачний словник української мови / упоряд. Т. В. Ковальова. – Харків : Фоліо, 2005. – 767 с.
3. Шамрай В. Поняття і суть взаємодії, її значення / В. Шамрай, І. Олійник // Прокуратура. Людина. Держава. – 2004. – № 1 (3). – С. 60–67.
4. Новий тлумачний словник української мови. – Київ : АКОНІТ, 2003. – Т. 1. – 926 с.
5. Философский словарь / под ред. И. Т. Фролова. – 6-е изд., перераб. и доп. – Москва : Политиздат, – 1991. – 560 с.
6. Современная философия : словарь и хрестоматия / В. П. Кохановский (отв. ред.). – Ростов-на-Дону : Феникс, 1995. – 511 с.
7. Советский энциклопедический словарь. – Москва : Сов. энцикл., 1986. – 1036 с.
8. Про координацію діяльності правоохоронних органів у сфері протидії злочинності та корупції: наказ Генерального прокурора від 16 січня 2013 р. № 1/1гн [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/GP13001.html.
9. Корнякова Т. В. Прокуратура і органи позавідомчого контролю: нагляд і взаємодія : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.10 / Т. В. Корнякова. – Одеса, 2004. – 20 с.
10. Организация работы городской (районной) прокуратуры : метод. пос. / под общей ред. канд. юрид. наук С. И. Герасимова. – Москва : Научно-исследовательский институт проблем укрепления законности и правопорядка, 2001. – 206 с.
11. Литвинов Г. П. Профілактика злочинів: управлінський аспект: Нормативно-правові аспекти та коментарі / Г. П. Литвинов, О. М. Литвинов. – Херсон : Айлант, 2001. – 88 с.
12. Душейко Г. О. Деякі аспекти вдосконалення організації діяльності слідчих і органів дізнання у процесі розкриття злочинів / Г. О. Душейко // Вісник Запорізького юридичного інституту. – Запоріжжя, 1998. – № 2. – С. 138–144.

13. Мамедов Г. А. Координаційні повноваження прокурора з протидії злочинам, що вчиняються у виправних колоніях / Г. А. Мамедов // Актуальні проблеми застосування кримінального законодавства : матер. круг. столу (Київ, 28 листопада 2013 р.). — Київ : ДПтС України : Інститут кримінально-виконавчої служби, 2013. — С. 70–73.
14. Європіна І. Координаційна діяльність прокуратури / І. Європіна // Прокуратура. Людина. Держава. — 2005. — № 8. — С. 30–35.
15. Координаційна діяльність прокурора : метод. рек. — Київ : Генеральна прокуратура України, 2009. — 47 с.
16. Степаненко І. О. Поняття і соціально-правове призначення контролю та нагляду під час соціальної адаптації осіб, які звільнені від відбування покарання / О. І. Степаненко // Сучасна наука-пенітенціарній практиці : матер. Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Київ, 4 грудня 2014 р.) — Київ : Інститут кримінально-виконавчої служби : Київський регіональний центр НАПрН України, 2014. — С. 231–232.
17. Державне управління: теорія і практика / за заг. ред. В. Б. Аверьянова. — Київ : Юрінком Інтер, 1998. — 348 с.
18. Лемак Р. В. Прокурорський нагляд та контроль в установах виконання покарань / Р. В. Лемак // Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право. — 2007. — № 7. — С. 350–353.
19. Контрольные органы и организации России / под ред. А. П. Гуляева. — Москва : Юрид. лит., 2000. — 262 с.
20. Шестак В. С. Державний контроль в сучасній Україні (теоретико-правові питання) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / В. С. Шостак ; Нац. ун-т внутр. справ. — Харків, 2002. — 18 с.
21. Лемак Р. В. Прокурорський нагляд за додержанням законів в установах виконання покарань : монографія / Р. В. Лемак. — Харків : Право, 2013. — 224 с.
22. Горшенев В. М. Контроль как правовая форма деятельности / В. М. Горшенев, И. Б. Шахов. — Москва : Юрид. лит., 1987. — 176 с.
23. Бабкова В. С. Организационно-правовые проблемы контроля в прокурорской деятельности / В. С. Бабкова. — Харків : Легас, 2001. — 176 с.
24. Беляев В. П. Прокурорский надзор в правовом регулировании общественных отношений / В. П. Беляев // Конституционные основы организации и функционирования институтов публичной власти в Российской Федерации / В. П. Беляев. — Екатеринбург : Изд-во УрГЮА, 2001. — С. 242–244.
25. Ефимова В. В. Контроль в арбитражном процессе как способ устранения судебных ошибок : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.15 / В. В. Ефимова. — Саратов, 2004. — 203 с.

