

# ТЕОРІЯ ПРОКУРОРСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ



**Руслан БАСАРАБ,**

головний науковий співробітник  
відділу досліджень проблем діяльності прокуратури  
щодо представництва інтересів  
громадянина або держави в суді  
Науково-дослідного інституту  
Національної академії прокуратури України,  
старший радник юстиції

УДК 343.13

## ДІЯЛЬНІСТЬ ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ УКРАЇНИ ЩОДО ЗАХИСТУ ПРАВ І СВОБОД ДІТЕЙ

Злочинність серед дітей є вкрай важливою проблемою у державі, що постійно викликає соціальний резонанс.

Сьогодні, в умовах європейської інтеграції та реформування органів прокуратури, на етапі становлення перебуває система кримінальної юстиції. Її складовою є ювенальна юстиція, покликана займатись профілактикою підліткової злочинності засобами координаційної діяльності та соціально-психологічною реабілітацією осіб, які вчинили злочин, не досягнувши повноліття. Соціалізація молодих людей та їх виховання як законослухняних членів суспільства є головним її завданням.

Проблемами дитинства опікуються Президент України, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, понад десять міністерств і державних комітетів. З метою забезпечення належних умов для реалізації конституційних прав дитини Указом Президента України від 11 серпня 2011 року створено посаду Уповноваженого Президента України з прав дитини.

Варто зауважити, що зазначеній проблематиці приділяли увагу відомі науковці та практики, зокрема Є. Блажівський, І. Грейдіна, М. Косюта, Г. Попов, В. Сухонос, О. Храпенко, Ю. Шемшученко та інші.

Проте комплексних наукових досліджень у сфері координаційної діяльності органів прокуратури України щодо захи-

сту прав і свобод дітей з урахуванням проекту Закону України «Про прокуратуру» № 3541 (законопроект № 3541), підтриманого Верховною Радою України у першому читанні 5 листопада 2013 року, досі не було [1].

Для правильного розуміння координаційної діяльності насамперед доцільно з'ясувати, що таке «координація». Слід зазначити, що термін «координація» у науковій літературі тлумачать по-різному.

Зокрема, В. Білоус координацію визначає як спеціальну систему теорії та практики, методів і методик упорядкування й взаємоузгодження організаційно-управлінської діяльності правоохоронних та інших державних і недержавних інституцій з метою створення ефективної організаційно-управлінської та правової системи, контролю за криміногенними процесами в суспільстві та протидії злочинності [2, 26–27].

На думку О. Литвинова, координація профілактики злочинів – це «узгодження дій тактично самостійних суб'єктів системи профілактики злочинів щодо різних елементів діяльності за наявності рівноправних зв'язків між ними, спільної стратегічної мети діяльності, для підвищення ефективності протидії злочинності» [3, 75].

М. Косюта характеризує координацію як «... організаційно-правоохоронні, багатосторонні відносини, змістом яких є ви-

роблення і реалізація спільних заходів у межах компетенції кожного з учасників, спрямованих на усунення злочинних проявів і запобігання їм» [4, 13].

Водночас деякі автори ототожнюють координацію із взаємодією, а інші їх розділяють. Серед науковців немає одностайної думки стосовно співвідношення цих понять. На наш погляд, необхідно відрізнити координацію від взаємодії.

Д. Заброда зауважує, що координація і взаємодія мають однакову мету – узгодження дій, де координація повинна створити такий режим відносин, у якому досягнення мети між суб'єктами відбулось би з мінімальними часовими витратами та силами. Мету взаємодії науковець розуміє як здійснення узгоджених дій, спрямованих на досягнення конкретного результату [5, 238]. Окрім того, дослідник стверджує, що без координації система існувати не може, а без взаємодії це можливо [5, 239]. Ми не поділяємо таку наукову позицію. Хоча ці поняття дійсно взаємопов'язані й націлені на досягнення певної мети, проте їх ототожнення недоцільне з огляду на наступне.

Координації властива наявність спеціального суб'єкта, яким можуть бути органи прокуратури, що відповідно до ст. 26 законопроекту № 3541 здійснюють координаційні повноваження стосовно правоохоронних органів. Натомість взаємодіють зазвичай органи одного рівня на підставі рівності прав і обов'язків, наприклад, відповідні служби у сфері захисту прав дітей тощо. Отже, взаємодіяти можуть два суб'єкти і більше, а для координації необхідно три і більше інституції.

З метою узгодження дій правоохоронних органів щодо протидії злочинності в молодіжному середовищі у п. 6 наказу Генерального прокурора України від 1 листопада 2012 року №16 гн «Про організацію діяльності органів прокуратури щодо захисту прав і свобод дітей» прокурорів зобов'язано активно використовувати можливості проведення координаційних заходів [6].

Наприклад, Г. Попов розрізняє кілька форм взаємодії органів прокуратури з дер-

жавними органами та органами місцевого самоврядування:

- 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) [7, 144].

Деякі із наведених форм взаємодії встановлено у зазначеному вище наказі Генерального прокурора України.

Зокрема, у пп. 6.1. цього наказу зобов'язано «... на координаційних та міжвідомчих нарадах заслуховувати інформації керівників відповідних органів і служб, керівників органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування про виконання вимог законів щодо захисту прав і свобод дітей, у тому числі у сфері профілактики правопорушень серед дітей, запобігання бродяжництву та бездоглядності, притягнення до відповідальності осіб за втягнення дітей у злочинну та іншу протиправну діяльність» [6].

Для прикладу можна навести Постанову координаційної наради керівників правоохоронних органів України від 26 квітня 2012 року, в якій визначено систему заходів, реалізація яких сприятиме уповільненню темпів зростання злочинності, підвищенню рівня законності, ефективності боротьби з корупцією та реагування на порушення законів.

З огляду на це А. Лунев запропонував розрізнити взаємодію як погоджену спільну діяльність (бездіяльність) суб'єктів і організацію взаємодії як сукупність заходів, направлених на координацію зусиль взаємопов'язаних суб'єктів.

Отже, можна визначити різницю між взаємними діями (тобто погодженою

спільною діяльністю), організацією цієї взаємодії (суб'єктом, який наділений розпорядчими повноваженнями щодо взаємодіючих сторін) і координацією (програмуванням майбутньої діяльності суб'єктів взаємодії та суб'єктів її організації) [8, 148].

Тому координація як практична узгодженість дій між певними інституціями має місце тоді, коли необхідно об'єднати їх зусилля для досягнення визначеної мети.

Цю тезу можна прослідкувати на прикладі Указу Президента України від 28 березня 2008 року № 276/2008 «Про додаткові заходи щодо забезпечення прав і свобод людини і громадянина, громадського порядку та посилення боротьби зі злочинністю», яким на Кабінет Міністрів України за участю Генеральної прокуратури України покладено обов'язок покращити координацію діяльності правоохоронних органів щодо запобігання вчиненню службових злочинів, боротьби з незаконним обігом наркотичних засобів, попередження насильства в сім'ї, запобігання дитячій бездоглядності та безпритульності, втягненню неповнолітніх і молоді у злочинну діяльність [9].

Метою такої діяльності є забезпечення протидії злочинності та посилення боротьби з нею, у тому числі профілактика наркоманії та алкоголізму, пропагування здорового способу життя, вжиття превентивних заходів, спрямованих на формування негативного ставлення молоді й дітей до вживання наркотиків та алкоголю.

У випадках, коли вже розслідуються злочини щодо неповнолітніх, згідно з п. 24 Єреванської декларації від 20 жовтня 2010 року для кращого володіння ситуацією прокурори повинні у межах своєї компетенції відігравати ключову роль в координації та співробітництві основних учасників стадії кримінального розслідування, наприклад міліції та соціальних служб [10].

Отже, можна дійти висновку, що координаційна діяльність органів прокуратури – це діяльність прокурорів, спрямована на організацію взаємодії між державними органами і досягнення соціально бажаної мети – зміцнення законності [11, 5–6].

Координаційна діяльність прокуратури об'єктивно впливає з її ролі як структури, що взаємодіє з питань забезпечення законності з усіма галузями державної влади. Така координаційна діяльність органів прокуратури, у тому числі у сфері захисту прав дітей, які конфліктують із законом, врегульована низкою законодавчих актів. Зокрема, чинним Законом України «Про прокуратуру» [12], Указом Президента України від 12 лютого 2000 року № 229 «Про заходи вдосконалення координаційної діяльності правоохоронних органів по боротьбі з корупцією та організованою злочинністю» [13], наказом Генерального прокурора України від 16 січня 2013 року № 1/1 «Про координацію діяльності правоохоронних органів у сфері протидії злочинності та корупції» [14] і затвердженим спільним наказом від 26 квітня 2012 року № 43/375/166/353/284/241/290/236 Генеральної прокуратури України, Міністерства внутрішніх справ України, Служби безпеки України, Державної податкової служби України, Міністерства оборони України, Державної митної служби України, Адміністрації Державної прикордонної служби України, Державної пенітенціарної служби України Положенням про координацію діяльності правоохоронних органів по боротьбі із злочинністю та корупцією [15].

Проте, покладаючи на прокуратуру координацію діяльності правоохоронних органів по боротьбі зі злочинністю, законодавець у законопроекті № 3541 не визначив коло таких органів та критерії, за якими їх можна віднести до правоохоронних.

У ст. 26 законопроекту № 3541 визначено, що Генеральний прокурор України, керівники регіональних та місцевих прокуратур, їх перші заступники та заступники відповідно до розподілу обов'язків, здійснюючи нагляд за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство, координують діяльність правоохоронних органів відповідного рівня у сфері протидії злочин-

ності та корупції. Координаційні повноваження прокурори здійснюють шляхом проведення спільних нарад, створення міжвідомчих робочих груп, проведення узгоджених заходів, здійснення аналітичної діяльності [1].

Невизначеність критеріїв віднесення певної державно-правової інституції до правоохоронних органів простежується не лише у законопроекті № 3541, а й у наказі Генерального прокурора України від 16 січня 2013 року № 1/Ігн «Про координацію діяльності правоохоронних органів у сфері протидії злочинності та корупції». Тобто залишається нез'ясованим, за якими ознаками державно-правова інституція віднесена до правоохоронних органів [14]. Тому не зовсім зрозуміло, які органи визнаються правоохоронними у числі «інших».

У зв'язку із цим, на думку В. Корж, варто було б розробити «Положення про взаємодію органів прокуратури України з правоохоронними органами, органами виконавчої влади та місцевого самоврядування, державними органами у сфері захисту прав і свобод дітей», у якому визначити суб'єктів такої взаємодії, їх завдання, принципи, правові форми взаємодії відповідних органів з метою захисту прав і свобод дітей [16, 32].

Науковці також наголошують на необхідності розробити проект Закону України «Про організаційно-правові засади взаємодії правоохоронних органів з органами влади та місцевого самоврядування, державними органами, що здійснюють контрольні повноваження». У цьому законі доцільно регламентувати окремі форми координації, особливо ті, які широко застосовуються: координаційна та міжвідомча нарада, порядок обміну інформацією, порядок планування узгоджених дій та заходи, що забезпечують виконання спільних рішень учасників координації.

Отже, з огляду на положення законопроекту № 3541, органи прокуратури у координаційній діяльності є спеціальним суб'єктом та здійснюють координаційні повноваження стосовно інших органів, які взаємодіють між собою для досягнення певного результату. Цю вза-

ємодію врегульовано також іншими чинними спеціальними нормативно-правовими актами.

Для прикладу, в Законі України «Про органи і служби у справах дітей та спеціальні установи для дітей», прийнятому Верховною Радою України 24 січня 1995 року (із змінами від 16 травня 2013 року), виходячи з положень Конституції України та Конвенції ООН про права дитини, визначено правові основи діяльності органів і служб у справах дітей та спеціальних установ для дітей, на які покладається здійснення соціального захисту і профілактики правопорушень серед осіб, які не досягли 18-річного віку [17].

Для виконання цього Закону у системі державних органів існують структури, які взаємодіють між собою. Це 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 обласних, Київської та Севастопольської міських, районних державних адміністрацій, виконавчих органів міських і районних у містах рад; кримінальна міліція у справах дітей органів внутрішніх справ; приймальники-розподільники для дітей органів внутрішніх справ; школи соціальної реабілітації та професійні училища соціальної реабілітації органів освіти; центри медико-соціальної реабілітації дітей закладів охорони здоров'я; спеціальні виховні установи Державної кримінально-виконавчої служби України; притулки для дітей; центри соціально-психологічної реабілітації дітей; соціально-реабілітаційні центри (дитячі містечка).

Безумовно, профілактика злочинів серед неповнолітніх з метою попередження їх вчинення є одним із основних завдань державної політики уповноважених органів у сфері захисту прав дітей, а профілактична діяльність у широкому розумінні, на нашу думку, розглядається як один із засобів соціального регулювання суспільних відносин з метою ліквідації детермінант злочинності.

Бажаним результатом скоординованих заходів з органами державної влади, правоохоронними органами та органами самоврядування має бути стійка тенденція до зниження рівня злочинності серед неповнолітніх або її спад.

Сутність координації полягає у розробці, обговоренні та реалізації спільних заходів щодо боротьби зі злочинністю. Завдяки координації забезпечується широкий фронт боротьби із цим явищем, цілеспрямованість у вирішенні найбільш актуальних завдань, усувається дублювання у роботі правоохоронних органів, раціональніше розподіляються між ними сили та використовуються різноманітні правові засоби й методи роботи.

Важливим наслідком координаційної діяльності є стабільність антизлочинної правозастосовної практики, яка також сприяє зміцненню законності в роботі самих правоохоронних органів, покращує можливість регулювання цієї діяльності засобами прокурорського впливу та відомчого контролю. Власне, така діяльність – один із напрямів підвищення ефективності реалізації органами прокуратури правоохоронної функції.

У цих нормативних актах, зокрема в наказі Генерального прокурора України від 16 січня 2013 року № 1/Ігн «Про координацію діяльності правоохоронних органів по боротьбі зі злочинністю та корупцією», визначено основні критерії оцінки ефективності координаційної діяльності прокурорів: реальний вплив на покращення стану боротьби із злочинністю та корупцією, підвищення ефективності їх профілактики; захист прав і свобод громадян та інтересів держави від злочинних посягань, у тому

числі щодо відшкодування завданих їм збитків [14].

О. Безпалов до переліку цих критеріїв пропонує додати думку громадськості щодо ефективності діяльності органів прокуратури під час реалізації такої правоохоронної функції, стверджуючи, що саме це буде якісним критерієм, за яким має оцінюватись ефективність правоохоронної діяльності.

Із цією позицією можна погодитись, оскільки в зарубіжних країнах основним критерієм оцінки ефективності діяльності правоохоронних органів є не статистичні показники, а ступінь задоволеності населення їх діяльністю [18].

З огляду на реформування правоохоронних органів, зокрема прокуратури, і зважаючи на європейські принципи та стандарти, систему оцінювання ефективності реалізації органами прокуратури правоохоронної функції держави у виді координаційної діяльності необхідно вдосконалювати з урахуванням позитивного досвіду зарубіжних країн. Окрім того, відповідно до п. 23 Єреванської декларації від 20 жовтня 2010 року обмін досвідом серед прокурорів та міжнародна співпраця у питаннях ювенальної юстиції є вкрай рекомендованими [10].

Таким чином, під координаційною діяльністю органів прокуратури щодо захисту прав і свобод дітей пропонуємо розуміти діяльність прокурорів, яка спрямована на організацію взаємодії між відповідними державними органами та інституціями для досягнення соціально бажаної мети – зміцнення законності та правопорядку у сфері захисту прав і свобод дітей.

### Список використаних джерел:

1. Про прокуратуру: проект Закону України від 5 листопада 2013 року № 3541 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=48935](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=48935)
2. Білоус В.Т. Координація управління правоохоронними органами України по боротьбі з економічною злочинністю (адміністративно-правовий аспект): дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07 / В.Т. Білоус; Національна академія Державної податкової служби України. – Ірпінь, 2004. – 444 с.
3. Литвинов О.М. Адміністративно-територіальна координація діяльності суб'єктів профілактики злочинів в Україні на місцевому рівні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / О.М. Литвинов. – Х., 2002. – 276 с.
4. Косюта М.В. Проблеми та шляхи розвитку прокуратури України в умовах побудови демократичної правової держави: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.10 / М.В. Косюта. – Одеса: Одеська національна юридична академія, 2002. – 467 с.



5. Заброта Д.Г. Розмежування категорій «взаємодія» та «координація» у галузі боротьби з корупцією: теоретичний вимір / Д.Г. Заброта // Науковий вісник Юридичної академії Міністерства внутрішніх справ. – 2005. – № 4. – С. 233–239.
6. Про організацію діяльності органів прокуратури щодо захисту прав і свобод дітей: наказ Генерального прокурора України від 1 листопада 2012 року № 16гн [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.gp.gov.ua/ua/gl.html?\\_m=publications&t=rec&id=94102](http://www.gp.gov.ua/ua/gl.html?_m=publications&t=rec&id=94102)
7. Попов Г.В. Взаємодія органів прокуратури з іншими державними органами та органами місцевого самоврядування в контексті нагляду за додержанням законів щодо захисту прав і свобод дітей / Г.В. Попов // Часопис Київського університету права. – 2010. – № 1 – С. 141–146.
8. Лунев А.Е. Теоретические проблемы государственного управления / А.Е. Лунев. – М.: Наука, 1974. – 247 с.
9. Про додаткові заходи щодо забезпечення прав і свобод людини і громадянина, громадського порядку та посилення боротьби зі злочинністю: Указ Президента України від 28 березня 2008 року № 276/2008 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/276/2008>
10. Єреванська декларація. Висновок № 5 «Прокуратура та ювенальна юстиція» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.gp.gov.ua/ua/file\\_downloader.html?\\_m=fslib&t=fsfile&c=download&file\\_id=174102](http://www.gp.gov.ua/ua/file_downloader.html?_m=fslib&t=fsfile&c=download&file_id=174102)
11. Блажівський Є.М. Координаційна діяльність органів прокуратури України у сфері протидії злочинності та корупції / Є.М. Блажівський // Вісник Національної академії прокуратури України. – 2013. – № 2. – С. 5–9.
12. Про прокуратуру: Закон України від 5 листопада 1991 року № 1789-XII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1789-12>
13. Про вдосконалення координаційної діяльності правоохоронних органів по боротьбі з корупцією та організованою злочинністю: Указ Президента України від 12 лютого 2000 року № 229/2000 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/229/2000>
14. Про координацію діяльності правоохоронних органів у сфері протидії злочинності та корупції: наказ Генерального прокурора України від 15 січня 2013 року № 1/1 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.gp.gov.ua/ua/gl.html?\\_m=publications&t=rec&id=94102](http://www.gp.gov.ua/ua/gl.html?_m=publications&t=rec&id=94102)
15. Про затвердження Положення про координацію діяльності правоохоронних органів по боротьбі із злочинністю та корупцією: наказ Генеральної прокуратури України, Міністерства внутрішніх справ України, Служби безпеки України, Державної податкової служби України, Міністерства оборони України, Державної прикордонної служби України, Державної пенітенціарної служби України від 26 квітня 2012 року № 43/375/166/353/284/241/290/236 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.nau.ua/doc/?code=v0043900-12>
16. Корж В. Взаємодія прокурора з органами державної влади, управління та контролю / В. Корж // Прокуратура. Людина. Держава. – 2005. – № 6. – С. 32.
17. Про органи і служби у справах дітей та спеціальні установи для дітей: Закон України від 24 січня 1995 року № 20/95-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/20/95-%D0%B2%D1%80>
18. Безпалов О.І. Пріоритетні напрямки діяльності органів прокуратури України як суб'єктів реалізації правоохоронної функції держави / О.І. Безпалов [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://aplaw.knu.ua/index.php/holovna/item/69-priorytetni-napryamky-diyalnosti-orhaniv-prokuratury-ukrayiny-yak-sub-yektiv-realizatsiyi-pravookhoronnoyi-funktsiyi-derzhavy-bezpalova-o-i>



Руслан БАСАРАБ

## ДІЯЛЬНІСТЬ ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ УКРАЇНИ ЩОДО ЗАХИСТУ ПРАВ І СВОБОД ДІТЕЙ

Розглянуто певні аспекти координаційної діяльності щодо захисту прав і свобод дітей. Запропоновано поняття координаційної діяльності органів прокуратури у цій сфері.

**Ключові слова:** координація; координаційна діяльність; взаємодія.

Руслан БАСАРАБ

## ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ОРГАНОВ ПРОКУРАТУРЫ УКРАИНЫ ПО ЗАЩИТЕ ПРАВ И СВОБОД ДЕТЕЙ

Рассмотрены некоторые аспекты координационной деятельности по защите прав и свобод детей. Предложено понятие координационной деятельности органов прокуратуры в этой сфере.

**Ключевые слова:** координация; координационная деятельность; взаимодействие.

Ruslan BASARAB

## ACTIVITIES PROSECUTION OF UKRAINE ON THE RIGHTS AND FREEDOMS CHILDREN

We consider some aspects of coordination efforts to protect the rights and freedoms of children. It is proposed the concept of coordinating the activities of the prosecution in this area.

**Keywords:** coordination; coordination activities; interaction.

