

УДК 343.9

**К.В. КОНСТАНТИНОВ**, Національний аграрний університет

## КООРДИНАЦІЯ ДІЙ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ

*Ключові слова:* правоохоронна діяльність, форми координації, прокуратура, організаційно-правові засади

Важливою умовою зміцнення законності і правопорядку в нашій державі є посилення координаційної діяльності прокуратури щодо правоохоронних органів.

Питання координації діяльності правоохоронних органів неодноразово підіймалося в юридичній науці. У різні часи окремі аспекти даної проблеми досліджували у своїх роботах такі видатні науковці, як В.Б. Авер'янов, В.Г. Афанасьєв, О.М. Бандурка, Ю.П. Битяк, В.В. Голіна, Л.М. Давиденко, Ю.М. Козлов, В.М. Кудрявцев, В.І. Крігер, В.В. Ключков, Г.М. Міньковський та ін. Проте існує потреба в більш глибокому дослідженні місця та значення координації правоохоронних органів у боротьбі зі злочинністю, а також ролі прокуратури в цій діяльності, що і становить мету написання цієї статті. Її наукова новизна полягає у запропонуванні нового систематизованого наукового погляду на порушену проблематику під кутом зору системно-структурного підходу, точному окресленні місця координації у системі владних відносин, зокрема, і у сфері боротьби зі злочинністю.

Питання щодо наділення прокурора координаційною функцією в чинному Законі України "Про прокуратуру" не вирішено. В ст.5 Закону ("Основні функції прокуратури") вказані шість функцій, серед яких координації немає. Також про неї не згадується і в переліку принципів організації та діяльності прокуратури [1]. Автори цього закону (Генеральна прокуратура України) вважали, що координаційною діяльністю прокуратура не повинна займатись. З цим погодились і зако-

нодавці, прийнявши проект закону. Але життя дало зрозуміти не тільки практикам, а й законодавцям, а також вченим, що прокурор повинен займатися координацією.

Об'єктивна необхідність цього обумовлена тим, що узгодженість та єдність дій органів, які здійснюють боротьбу зі злочинністю, є необхідною передумовою ефективності боротьби зі злочинністю. Підкреслимо, що єдність дій правоохоронних органів забезпечується, з одного боку, взаємодією між ними на паритетній основі, а з іншого – координацією їх діяльності одним із органів, на який цей обов'язок покладено законодавством.

Деякі вчені виразили сумнів у виправданості віднесення до функцій прокуратури координаційної функції [2, с.12]. Вони вважають, що є дві найважливіші причини, на основі яких це нововведення визнавалось негативним.

Перша – це формування погляду на прокуратуру, як на організатора боротьби зі злочинністю та іншими правопорушеннями, яка відповідає за зріст кількості злочинних та інших асоціальних проявів на певній території, розкриття злочинів та ін.

Друга – форми координації, характерні для управлінської діяльності, та їх використання по відношенню до організаційно не підлеглих суб'єктів сформувало у прокурорів відчуття виконання неприйнятних обов'язків.

На наш погляд, М.С. Шалумов вірогідно ототожнює термін "координація" та "організація". У випадку, коли на прокуратуру буде покладена функція організації правоохоронної діяльності, тоді дійсно цей орган має відповідати за погіршення криміногенної ситуації, що є наслідком недоліків в організації. Але підкреслимо, що є поняття "організація координації", під чим розуміється сукупність взаємопов'язаних заходів, що мають на меті становлення певної діяльності, і є "координацією", тобто узгодженням дій правоохоронних органів у боротьбі зі злочинністю.

Координаційна функція прокуратури є по

своїй суті управлінською, але органи прокуратури управлінських рішень не приймають, а відчуття виконання не притаманних обов'язків іде від незнання прокурорами своїх прав та обов'язків у цій сфері.

Тому Генеральний прокурор України в порядку законодавчої ініціативи звернувся до Верховної Ради України, яка 26.11.1993 року внесла доповнення до статті 29 Закону України "Про прокуратуру". Згідно з частиною 3 цієї статті прокурору приписано, що при здійсненні нагляду він повинен приймати заходи щодо узгодження дій правоохоронних органів по боротьбі зі злочинністю. Фактично в обов'язки прокурора поставлена функція координації зусиль правоохоронних органів у боротьбі зі злочинністю.

Про це йдеться й у листі Генерального прокурора від 25.04.1994 р. № 20-13. В ньому рекомендовано з урахуванням вимог статті 29 Закону "Про прокуратуру" взаємодіяти та здійснювати спільні заходи органів прокуратури, Міністерства внутрішніх справ та Служби безпеки України у боротьбі зі злочинністю та порушеннями законності у всіх соціальних сферах, зміцнювати правопорядок в державі [3].

В листі пропонується для участі в роботі координаційних нарад з питань боротьби зі злочинністю та порушеннями законності запрошувати голів відповідних судів. У той же час при прийнятті рішень слід враховувати, що суди не відносяться до правоохоронних органів, і рішення стосовно їх діяльності, повинні бути з ними узгоджені.

Вимоги щодо координації зусиль правоохоронних органів є також в іншому нормативному акті – Законі України від 30.06.1993 р. "Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю" [4]. Пунктом 2 ст.16 Закону на прокуратури областей покладено функцію забезпечення взаємодії спеціальних підрозділів органів внутрішніх справ і Служби безпеки України. Таким чином, на прокуратуру покладена роль по узгодженню зусиль правоохоронних органів.

На наш погляд, тут йдеться саме про організацію координації тому, що прокуратура є організатором цих відносин. Органи Міністерства внутрішніх справ і підрозділи Служби безпеки України зобов'язані вступати у відносини координації, але обов'язку організувати ці відносини не мають. Прокуратура проводить організацію спільних дій, узгоджує їх та контролює їх проведення.

В узгоджувальній діяльності правоохоронних органів по боротьбі зі злочинністю беруть участь підрозділи з різними функціональними обов'язками, компетенцією, професійною підготовкою, що потребує певних зусиль для її правильної організації. Ця діяльність повинна бути організована таким чином, щоб бути чіткою, конкретною, постійною та результативною. Тому головною метою діяльності прокуратури в цій сфері є впорядкування діяльності правоохоронних органів, тобто приведення її в стійку, постійно діючу систему згідно з об'єктивними умовами, що склалися на певній території.

Під координацією дій правоохоронних органів розуміється спільна розробка, обговорення та реалізація узгоджених заходів по боротьбі зі злочинністю та порушеннями законності.

Прокурор зобов'язаний приймати заходи щодо усунення порушень законності та причин їх виникнення. Він виступає в якості ініціатора розробки і реалізації узгоджених заходів по боротьбі зі злочинністю та іншими правопорушеннями. Прокурор організовує спільне вивчення прокуратурою, органами внутрішніх справ, Службою безпеки України, податкової міліції та митниці злочинності, обговорення та проведення профілактичних заходів, готує узгоджені плани заходів щодо зміцнення законності, приймає заходи щодо налагодження взаємодії органів досудового слідства в попередженні злочинності.

Необхідність приділяти велику увагу проблемам координації та її реалізації на високому професійному рівні в практичній діяльності органів прокуратури пов'язана з тим,

що в сучасний період йде процес диференціації галузей та напрямків діяльності прокуратури. Він є проявом загальних закономірностей, що відбуваються в усіх суспільних сферах.

Але, як підкреслює В.К. Звірбуль, надмірний розвиток функціоналізму приводить до послаблення контролю. А це в свою чергу знижує відповідальність нижчих прокуратур за результати діяльності в цілому. Єдина прокуратура наче розділяється на діючі часом незалежно вузькоспеціалізовані ланки [5, с.141-142].

Функціональна роз'єднаність негативно впливає на управління боротьбою зі злочинністю: аналіз, планування, прогнозування, контроль, взаємодію з іншими правоохоронними органами. Тому координація діяльності відповідних структурних ланок системи прокуратури отримує істотне значення.

В органах прокуратури координація здійснюється за наступними напрямами:

- при нагляді за виконанням законів по різних його галузях та напрямках;
- в діяльності по правовому вихованню громадян та профілактиці злочинних проявів;
- під час розслідування кримінальних справ;
- при взаємодії з іншими правоохоронними органами;
- під час управління роботою підлеглих органів прокуратури.

Внутрішньосистемна координація в прокуратурі розрізняється “по горизонталі” (між працівниками відділів, серед працівників одного відділу, між працівниками районних прокуратур) і “по вертикалі” (між вищими та нижчими органами прокуратури, її окремими структурними ланками). Координаційну діяльність здійснює і система: слідчий прокуратури – прокурор, що наглядає за слідством у випадках, коли під час розслідування виявлені відомості про інші порушення закону, що потребують проведення загальнонаглядових та інших перевірок.

Крім цього, існує координація між проку-

ратурами одного рівня, органи яких не знаходяться у відносинах управління та підлеглості, але входять до єдиної централізованої системи органів прокуратури. Така координація здійснюється епізодично (наприклад, за вказівкою вищої прокуратури) чи систематично (наприклад, для здійснення нагляду за законністю на залізничному транспорті у зв'язку з тим, що залізниці розташовані на території кількох областей).

Необхідність координації органів прокуратури “по вертикалі” обумовлена насамперед тим, що право безпосереднього здійснення нагляду на об'єктах належить як вищому, так і підлеглому прокуророві. Тому велике значення має організація узгодження їх роботи. Координація зусиль учасників спільної діяльності завжди покладена на вищого прокурора, який повинен керувати підлеглими прокурорами.

На практиці склалися такі форми та методи їх спільної діяльності. Підлегли прокурори постійно інформують вищих прокурорів (за вказівкою вищого прокурора, за власною ініціативою) про стан законності на закріплених за ними об'єктах, території, про прийняті заходи щодо усунення виявлених порушень законності та їх попередженню (надсилають звіти про виконану роботу, копії протестів, подань, постанов про взяття під варту і таке інше). Вищі прокурори вивчають, узагальнюють цю інформацію та використовують її для усунення та попередження порушень законності: виносять подання у відповідні господарські та інші організації щодо усунення порушень законності та посилення контролю з їх боку за діяльністю підлеглих підприємств та установ, інформують про виявлені недоліки та порушення законності, обставини, що їм сприяли, громадськість, підприємства, установи і організації.

Базуючись на аналізі інформації про стан законності і роботи підлеглих прокуратур по боротьбі зі злочинністю, вищі прокуратури планують роботу, надають доручення підлеглим прокурорам щодо перевірки додержан-

ня законності, окремих скарг і заяв, про вивчення практики виконання законів, про розслідування порушених ними кримінальних справ.

Але подекуди прокурори фактично самосунулися від виконання покладених на них обов'язків щодо координації дій, мало проявляють ініціативи в розробці і здійсненні правоохоронними органами спільних заходів.

В областях практично забуто практику спільного складання аналізів стану злочинності та додержання законності як в цілому по району, місту, так і по окремих населених пунктах. Не систематично узагальнюється практика нагляду та боротьби з окремими, найбільш розповсюдженими злочинами та іншими антигромадськими проявами.

Про ці та деякі інші недоліки в роботі прокурорів з координації дій правоохоронних органів зокрема йдеться в іншому листі Генерального прокурора. В ньому також підкреслено, що допускається формалізм в організації і проведенні координаційних нарад. Питання на їх розгляд в ряді випадків вносяться без відповідної підготовки та розробки конкретних спільних дій і оформлюються подекуди протокольними рішеннями, а не окремими постановами.

Заплановані заходи часом виконуються з порушенням встановлених строків, неповно і неякісно, що знижує їх ефективність. Недостатньо практикується така форма контролю, як заслуховування інформації керівників правоохоронних органів про виконання ними рішень попередніх нарад. Слабко впроваджується в практичну діяльність позитивний досвід, не звертається увага на відсутні в необхідних випадках заходи реагування на недоліки та порушення законності [6].

Підсумовуючи викладене, щодо організації координації можна зробити висновок, що її ефективність залежить від певних взаємопов'язаних факторів:

- від наполегливості, ініціативності прокурорів, які організують координацію дій правоохоронних органів;

- високого рівня інформаційного забезпечення, що здійснюється керівництвом правоохоронних органів;

- правильної розробки заходів (програм) на тривалий період (від 1 до 3 років), що базується на результатах аналізу інформації про стан, структуру та динаміку злочинності;

- чітко налагодженого планування поточної узгодженої діяльності правоохоронних органів по боротьбі зі злочинністю (при цьому доцільно планувати найбільш важливі та необхідні заходи);

- правильного вибору виконавців планових заходів та забезпеченню контролю за їх діяльністю.

Координаційна діяльність залежить не тільки від наведених основних вимог щодо прокурорів. Постійне підвищення її ефективності має бути досягнуто завдяки розумінню кожним керівником правоохоронного органу чи іншою посадовою особою необхідності проведення узгодження спільних дій, підвищення відповідальності як спільної, так і окремо кожного керівника, повсякчасне зміцнення законності і правопорядку. Рух за перетворення системи координації на сукупність взаємопов'язаних розвинутих інституцій ніколи не повинен зупинитись.

## ЛІТЕРАТУРА

1. Закон України "Про прокуратуру": від 05.11.1991 р., № 1789/ХІІ // ВВР України. – 1991. – № 53. – Ст. 793.
2. Шалумов М. С. Функции прокуратуры / М. С. Шалумов // Государство и право. – 1995. – № 6. – С. 12-18.
3. Лист Генерального прокурора України "Про зміни в ст.29 Закону України "Про прокуратуру": від 25.04.1994 р., № 20-13.
4. Закон України "Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю": від 30.06.1993 р., № 3341-12 // ВВР України. – 1993. – № 35. – Ст. 358.
5. Звирбуль В. К. Деятельность прокуратуры по предупреждению преступности (на-

учные основы) / В. К. Звирбуль. – М. : Юрид. лит., 1971. – 166 с.

6. Лист Генерального прокурора України “Про усунення недоліків у роботі щодо уз-

годження дій правоохоронних органів у боротьбі зі злочинністю” : від 19.09.1996 р., № 20-44.

*Константинов К. В. Координація дій правоохоронних органів / К. В. Константинов // Форум права. – 2009. – № 3. – С. 337–341 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/FP/2009-3/09kkvdpo.pdf>*

Виконано аналіз правового стану координаційної діяльності, здійснюваної прокуратурою, та її проблем, визначено місце і значення для системи боротьби зі злочинністю. Розглянуто окремі види координації в органах прокуратури та запропоновано шляхи їх удосконалення.

\*\*\*

*Константинов К.В. Координация действий правоохранительных органов*

Выполнен анализ правового состояния координационной деятельности, осуществляемой прокуратурой, и ее проблем, определено место и значение для системы борьбы с преступностью. Рассмотрены отдельные виды координации в органах прокуратуры и предложены пути их совершенствования.

\*\*\*

*Konstantinov K.V. Coordination of Actions of Law Enforcement Bodies*

The analysis of a legal condition of the coordination activity which is carried out by Office of Public Prosecutor, and its problems is made, the place and value for system of struggle against criminality is defined. Separate kinds of coordination in bodies of Office of Public Prosecutor are considered and ways of their perfection are offered.

Форум права Фор.