

УДК 343.163

М.М. БУРБИКА, канд. юрид. наук, Державний університет Сумської державної адміністрації

ОСОБЛИВОСТІ ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ З ІНШИМИ ПРАВООХОРОННИМИ ТА КОНТРОЛЮЮЧИМИ ОРГАНАМИ ПІД ЧАС КООРДИНАЦІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

Ключові слова: взаємодія, органи прокуратури, контролюючі органи, координаційна діяльність

Сучасний етап розвитку української державності, значні суспільні трансформації свідчать про те, що Україна йде шляхом розвитку найбільш цивілізованих країн світу. Одним із найважливіших питань, які необхідно вирішити для цього – створення належних умов щодо захисту основних прав та свобод людини, її законних інтересів. Ефективним засобом у реалізації зазначених завдань є формування оптимальної системи правоохоронних органів, діяльність яких би дієво впливала на стан боротьби зі злочинністю. Однак зміцнення законності та підвищення ефективності діяльності правоохоронних органів може бути досягнуте, перш за все, за рахунок прихованих, внутрішніх резервів системи через законодавчо закріпленій взаємозв'язок і забезпечення їх взаємодії. Вагоме місце в цьому напрямку повинно бути відведено процесу взаємодії під час координаційної діяльності.

Слід зазначити, що проблема координаційної діяльності органів прокуратури по боротьбі зі злочинністю є предметом дослідження багатьох вітчизняних та зарубіжних як теоретиків, так і практиків, серед яких необхідно відзначити Ю.М. Грошевого, Ю.Б. Мельникова, Ю.М. Козлова, І.П. Голосніченка, І.Є. Марочкіна, Ю.С. Шемшученка, Т.Н. Добровольську, В.В. Долежана, В.В. Цветкова тощо. Однак згаданими авторами, в основному, досліджується процес

взаємодії органів прокуратури з іншими правоохоронними органами і не береться до уваги взаємодія з державними контролюючими органами.

Враховуючи вищезазначене, метою даної статті є дослідження та аналіз форм і принципів взаємодії органів прокуратури з іншими правоохоронними та контролюючими органами. Це, в свою чергу, надасть можливість створити новітню методологічну та теоретичну базу в координаційній діяльності інституту прокуратури.

Згідно з ч.1 ст.10 Закону України «Про прокуратуру», Генеральний прокурор України та підпорядковані йому прокурори координують діяльність по боротьбі із злочинністю органів внутрішніх справ, органів служби безпеки, органів податкової міліції, органів митної служби, Військової служби правопорядку у Збройних Силах України та інших правоохоронних органів [1]. Із змісту статті стає чітко зрозуміло, що при реалізації подібної взаємодії відбувається підвищення ефективності діяльності правоохоронних органів по боротьбі зі злочинністю за рахунок розробки і здійснення узгоджених дій, спрямованих на своєчасне виявлення, розкриття злочинів і запобігання їм. В основі такої взаємодії знаходяться об'єктивні дані про стан і динаміку злочинності в конкретній сфері життєдіяльності.

Проте, аналізуючи положення зазначеної статті, можна дійти висновку, що використання координаційних заходів можливе лише в контексті протидії злочинності при взаємодії виключно з правоохоронними органами. А чи є це правильним? Наприклад, деякі науковці наголошують на тому, що взаємодія органів прокуратури здійснюється з правоохоронними органами, які слід поділяти на дві відокремлені групи: по-перше, державні органи, основним завданням яких є попередження і викриття злочинів, вжиття юридичних санкцій до правопорушників (МВС, СБУ, податкова міліція тощо); по-друге, державні органи, для яких зазначена діяльність не є основною і визначальною та які переважно виконують управлінські [2, с.53–54]. Доповнюючи висловлену думку, необхідно підкреслити, що координаційна діяльність органів прокуратури передбачає також

взаємодію з контролюючими органами (Національний банк України, Фонд державного майна України, Антимонопольний комітет, Державна комісія з цінних паперів і фондового ринку, інспекція з контролю за цінами).

Важливим моментом при з'ясуванні сутності взаємодії під час координаційної діяльності є встановлення правової природи категорії «взаємодія». Хоча, аналізуючи наукові погляди різних вчених, стає зрозумілим, що спочатку необхідно розглянути співвідношення понять «координація» та «взаємодія». На думку одних дослідників ці поняття є ідентичними і означають погодженість [3]; інші вважають, що взаємодія являється більш широкою категорією ніж координація [4]; треті переконані в протилежному – координація більш ширше поняття по відношенню до взаємодії [5, с.104]. При взаємодії, на відміну від координації, в учасників, як правило, відсутні будь-які обов'язки з розробки й застосування єдиних заходів, з розподілу сил і засобів, зі встановленням вимоги виконання заходів, що рекомендуються, а головне – не виділяється спеціальний учасник, що має повноваження з організації взаємодії [6, с.278].

Отже, «взаємодія» та «координація» являються схожими категоріями, однак відрізняються тим, що при координації одна сторона – організовує взаємодію, а інша – реалізує ці відносини. В свою чергу, взаємовідносини передбачають спільну організацію діяльності. Таким чином, виходячи з того, що взаємодія є формою координаційної діяльності органів прокуратури і стосується не лише проблем боротьби зі злочинністю, має більш ширший суб'єктний склад, то логічним є те, що координація являється вужчим поняттям.

Досліджуючи взаємодію органів прокуратури з іншими правоохоронними та контролюючими органами, В. Корж розглядає її як узгоджену за цілями, завданнями, силами, засобами, місцем та часом діяльність, спрямовану 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 [7, с.30]. Проте запропоновані визначення в більшій мірі стосуються не координаційної, а наглядової діяльності органів прокуратури. Визначаючи взаємодію під час координаційної діяльності, В.В. Лисенко надає їй широке та вузьке трактування: по-перше, це співробітництво правоохоронних і контролюючих органів у сфері протидії злочинам на певній території, а її змістом є розробка відповідних програм, наказів, інструкцій, що регламентують координацію діяльності учасників взаємодії у ході спільних заходів; по-друге, це координація діяльності правоохоронних і контролюючих органів у конкретних фактах протидії злочинним посяганням (виявлення, розслідування, профілактика злочинів тощо) [8, с.163]. На переконання В.І. Баскова, взаємодіє являється узгодженою за цілями і завданнями діяльністю, спрямованою на швидке розкриття злочинів, а також його повне, об'єктивне і всебічне розслідування [9, с.40]. Але дане формулювання позбавлене управлінської специфіки, що робить його занадто абстрактним.

Враховуючи різноманітні погляди науковців, під взаємодією під час координаційної діяльності слід розуміти спільну цілеспрямовану та узгоджену діяльність правоохоронних і контролюючих органів, в основі якої лежить об'єктивна потреба в забезпеченні заходів щодо попередження, виявлення, розслідування та розкриття злочинів.

Взаємодія під час координаційної діяльності полягає в забезпеченні узгодженого сприяння відповідних державних структур, наділених спеціальними повноваженнями у сфері протидії злочинності. Взаємодія переслідує мету приймати або рекомендувати компетентним органам засоби щодо усуненню обставин, сприяючих вчиненню злочинів [10, с.335]. Таким чином, предметом взаємодії під час координаційної діяльності являється впорядкування, оптимізація взаємовідносин компетентних органів при виконанні спільних завдань, але здійснюваною за допомогою притаманних кожному з цих органів правових, організаційних, інформаційних та інших засобів, форм і методів.

Необхідність взаємодії органів прокуратури з правоохоронними та контролюючими

органами визначена інтересами об'єднання можливостей цих державних структур. Прокуратура здатна істотно зміцнити свій правоохоронний потенціал, використовуючи сили і засоби правоохоронних та контролюючих органів з метою виявлення і усунення правопорушень. Проте, здійснюючи аналіз діяльності контролюючих органів, В.Г. Мелкумов звертає увагу на те, що, ставлячи питання про зміцнення зв'язків, про налагодження взаємодії між органами прокуратури і органами, що здійснюють позавідомчий контроль, ми аж ніяк не пропонуємо, щоб перші підмінювали або замінювали других. Звичайно, ніяк, навіть найвища активність органів прокуратури не може замінити контролюючу діяльність органів позавідомчого контролю. Ефективніше було би здійснювати прокурорами своїх, специфічних функцій по впливу на органи позавідомчого контролю, перевірка їх діяльності, взаємодія з ними [11, с.57]. Слід підтримати висловлене міркування, так як будь-яка взаємодія повинна мати взаємовигідний характер і ґрунтуватися на спільному волевиявленні учасників.

Безперечно, взаємодія дозволяє органам прокуратури раціонально та з найбільшою ефективністю використовувати наявний час, сили і засоби з метою боротьби зі злочинністю. Дана діяльність здійснюється на основі використання організаційних форм та принципів.

Важливо зазначити, що на сьогоднішній день відсутній фундаментальний закон, який би регулював взаємодію прокуратури з іншими правоохоронними та контролюючими органами під час координаційної діяльності. Що стосується взаємодії у боротьбі із злочинністю, то прокурор керується, в основному, наказом «Про організацію роботи і контроль виконання в органах прокуратури України» від 19.01.2005 р. № 1 та статтями 10, 29 Закону України «Про прокуратуру». Отже, існує об'єктивна потреба прийняття комплексного Закону України «Про порядок взаємодії органів прокуратури з іншими правоохоронними та контролюючими органами у боротьбі зі злочинністю», в якому би чітко встановлювалися суб'єкти, форми, принципи та значення взаємодії органів прокуратури з іншими правоохоронними та контролюючи-

ми органами щодо боротьби зі злочинністю.

Безперечно, ефективність взаємодії органів прокуратури з іншими правоохоронними та контролюючими органами залежить від правильного і своєчасного вибору форм взаємодії, використання найбільш дієвих з них. В юридичній літературі існує велика кількість точок зору з приводу визначення форм взаємодії під час координаційної діяльності. Зокрема, під формою взаємодії розуміються способи співробітництва, що забезпечують погоджений характер діяльності, конкретні способи зв'язку між взаємодіючими суб'єктами [12, с.17]. Перш за все, необхідно зазначити, що в даному випадку взаємодія являється зовнішньою, так як здійснюється за межами одного структурного підрозділу.

В.В. Сухонос пропонує наступні форми взаємодії: 1) проведення міжвідомчих нарад з питань боротьби із злочинністю та зміцнення законності (запрошуються не тільки керівники правоохоронних органів, а й інших відомств, де допущені факти зловживань або інших порушень закону); 2) надання вищими органами прокуратури допомоги міліції та іншим місцевим органам в організації боротьби із злочинністю (сумісні плани заходів по організації допомоги з цього приводу); 3) організація і проведення міжвідомчих нарад, що присвячуються, як правило, обговоренню наслідків роботи правоохоронних органів у боротьбі із злочинністю за визначений період – квартал, півріччя, рік (запрошуються, крім керівників, ще інші працівники правоохоронних органів, від яких залежить вирішення зазначених проблем, а також представників органів влади і місцевого самоврядування, вчених-юристів); 4) направлення для обговорення іншим правоохоронним органам листів і методичних рекомендацій з питань боротьби із злочинністю і зміцнення законності [13, с.25]. Виходячи з предмету дослідження цієї статті, наведені форми взаємодії є найбільш прийнятними.

Отже, на основі наведених тверджень, до основних форм взаємодії під час координаційної діяльності органів прокуратури з іншими правоохоронними та контролюючими органами слід віднести: по-перше, спільне

інформування про стан і динаміку правопорушень; по-друге, проведення міжвідомчих нарад з питань боротьби із злочинністю; по-третє, узгоджена діяльність з приводу боротьби зі злочинністю (спільні виїзди, перевірки); по-четверте, обмін досвідом в боротьбі зі злочинністю; по-п'яте, спільне дослідження законодавства та нових методів виявлення правопорушень.

Таким чином, з одного боку органи прокуратури є рівноправними суб'єктами взаємодії, з іншого – займають домінуючу позицію при взаємодії, зокрема, здійснюючи нагляд за додержанням і застосуванням законів суб'єктами взаємодії.

При визначенні ефективності діяльності суб'єктів взаємодії необхідно враховувати принципи, на яких вона ґрунтується. Принципи взаємодії – це система установок, керівних начал, відправних положень, які відбивають об'єктивні закономірності розвитку правовідносин на сучасному етапі існування суспільства і визначають сутність взаємовідносин між суб'єктами, які взаємодіють з метою виконання покладених на них загальних та індивідуальних завдань [14, с.80]. Наприклад, В.Т. Маляренко зазначає, що взаємодія як організаційно-правова категорія ґрунтується на таких основних принципах: 1) неухильне додержання законності, конституційних прав і свобод громадян усіма суб'єктами взаємодії; 2) комплексне використання сил і засобів суб'єктів взаємодії за умови чіткого розмежування компетенції; 3) процесуальна самостійність співробітників правоохоронних органів, які беруть участь у спільних міжвідомчих заходах, насамперед слідчих; 4) персональна відповідальність уповноважених керівників, на яких покладено функцію координації зусиль, за організацію та наслідки заходів, насамперед спільних оперативно-розшукових і слідчих дій; 5) узгодженість під час планування спільних заходів; 6) безперервність у організації та керівній діяльності, оперативно-розшукових заходах і провадженні в справах із розкриття злочинів; 7) активне використання новітніх наукових і технічних досягнень у роботі із запобігання, розкриття та розслідування злочинів; 8) постійний типо-

вий обмін інформацією між працівниками різних відомств, працівниками слідчих і оперативних підрозділів одного відомства з додержанням правил нерозголошення даних попереднього розслідування й оперативно-розшукових заходів [15, с.75]. В. Корж при визначенні принципів зосереджує увагу на взаємодії, в якій головну роль відіграють органи прокуратури: а) законність (правова регламентація діяльності кожного суб'єкта взаємодії); б) динамічність взаємодії; в) самостійність кожного суб'єкта взаємодії; г) керівна та організаційна роль прокурора при взаємодії; д) повна незалежність суб'єктів взаємодії у використанні правомірних засобів та методів; е) розмежування функцій суб'єктів взаємодії; є) визначення обсягу та меж повноважень прокурора та інших суб'єктів взаємодії [7, с.31].

Тобто, можна зробити висновок, що взаємодія органів прокуратури з іншими правоохоронними та контролюючими органами з питань боротьби зі злочинністю під час координаційної діяльності здійснюється на наступних засадах: по-перше, дотримання законності; по-друге, рівності усіх учасників, їх самостійності в межах наданих цим органам повноважень при виконанні погоджених рішень, рекомендацій і проведення заходів; по-третє, прозорості; по-четверте, відповідальності керівника кожного правоохоронного органу за винесене і погоджене рішення; по-п'яте, колегіальності при вирішенні завдань координаційної діяльності.

ЛІТЕРАТУРА

1. Закон України «Про прокуратуру» : від 05.11.1991 р., № 1789-ХІІ // ВВР України. – 1991. – № 53. – Ст. 793.
2. Тевлін Р. Про поняття «Правоохоронні органи» у вузькому та широкому розумінні / Р. Тевлін // Радянське право. – 1985. – № 7. – С. 53–54.
3. Керженцев П. М. Принципы организации. Избранные произведения / П. М. Керженцев. – М. : Экономика, 1968. – 339 с.
4. Плішкін В. М. Теорія управління органами внутрішніх справ : підручник / В. М. Плішкін ; за ред. Ю. Ф. Кравченка. – К. : НАВСУ, 1999. – 702 с.

5. Мангутов И. С. Организатор и организаторская деятельность / И. С. Мангутов, Л. И. Умански. – Л. : ЛГУ, 1975. – 185 с.

6. Озерський І. В. Співвідношення координації та взаємодії у діяльності органів прокуратури / І. В. Озерський // Часопис Київськ. ун-ту права. – 2010. – № 2. – С. 278–281.

7. Корж В. Взаємодія прокурора з органами державної влади, управління та контролю / В. Корж // Прокуратура. Людина. Держава. – 2005. – № 6. – С. 29–33.

8. Лисенко В. В. Загальні положення теорії взаємодії та координації діяльності у розслідуванні податкових злочинів / В. В. Лисенко // Науковий вісник Нац. акад. держ. податкової служби України. – 2003. – № 2 (20). – С. 161–168.

9. Басков В. И. Оперативно-розыскная деятельность : учеб.-метод. пособие / В. И. Баскова. – М. : Изд-во БЕК, 1997. – 190 с.

10. Правоохранительные органы Российской Федерации : учебник / под ред. В. П. Божьева. – 4-е изд., испр. и доп. – М. : Спарк, 2002. – 400 с.

11. Мелкумов В. Г. Прокурорский надзор за исполнением законов органами вневедомственного контроля и взаимодействие проку-

ров с ними / В. Г. Мелкумов // XXVI съезд КПСС и вопросы совершенствования деятельности прокуратуры : сб. науч. трудов. – М. : НИИ при Генпрокуратуре Союза ССР, 1983. – С. 55–63.

12. Гуткин И. М. Органы дознания и предварительного следствия и их взаимодействие / И. М. Гуткин. – Волгоград : ВСШ МВД СССР, 1975. – 280 с.

13. Сухонос В. В. Взаємодія прокуратури з іншими правоохоронними органами в умовах розбудови Україною правової, незалежної, демократичної держави / В. В. Сухонос // Науково-практичний журнал: правовий вісник Укр. акад. банківської справи. – 2008. – № 1 (1). – С. 23–28.

14. Заброда Д. Г. Основні принципи організації взаємодії суб'єктів боротьби з корупцією. Проблеми взаємопорозуміння, співпраці та взаємодії органів охорони правопорядку / Д. Г. Заброда. – Донецьк : ДІВС, 2000. – С. 79–83.

15. Захарова О. С. Суд, правоохоронні та правозахисні органи України : підручник / О. С. Захарова, В. Я. Карабань, В. С. Ковальський та ін. ; за заг. ред. В. Т. Маляренко. – К. : Юрінком Інтер, 2004. – 376 с.

Бурбика М. М. Особливості взаємодії органів прокуратури з іншими правоохоронними та контролюючими органами під час координаційної діяльності / М. М. Бурбика // Форум права. – 2011. – № 3. – С. 88–92 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2011-3/11bmmckd.pdf>

Досліджено особливості взаємодії органів прокуратури з іншими правоохоронними та контролюючими органами під час координаційної діяльності. З'ясовано сутність взаємодії під час координаційної діяльності. Визначено форму взаємодії під час координаційної діяльності, сформульовані принципи, на яких вона ґрунтується.

Бурбика М.М. Особенности взаимодействия органов прокуратуры с другими правоохранительными и контролирующими органами во время координационной деятельности

Исследованы особенности взаимодействия органов прокуратуры с другими правоохранительными и контролирующими органами во время координационной деятельности. Выяснена сущность взаимодействия во время координационной деятельности. Определена форма взаимодействия во время координационной деятельности, сформулированы принципы, на которых она основывается.

Burbika M.M. Features of Co-Operation of Organs of Office of Public Prosecutor with Other Law Enforcement and Supervisory Authorities during Coordinating Activity

Singularities of interplay of organs of Office of Public Prosecutor with others law-enforcement and monitoring bodies are researched during coordination activity. The found out essence of co-operation is during coordinating activity. Certain form of co-operation during coordinating activity, formulated principles which it is based on.