

**АКТУАЛЬНІ АСПЕКТИ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ
(У СВІТЛІ РОЗРОБКИ ЗАКОНУ УКРАЇНИ «ПРО ПРОКУРАТУРУ»)**

УДК 343.163

Козьяков І.М., проректор з наукової роботи
Національної академії прокуратури України,
д.ю.н., доцент, заслужений юрист України,
державний радник юстиції 3 класу

**Координація протидії злочинності та корупції
в системі функціональної діяльності прокуратури**

Стаття присвячена проблемам координації прокуратурою дій правоохоронних органів у сфері протидії та попередження злочинності і корупції, визначенню місця цього напрямку діяльності в системі функцій прокуратури України.

Ключові слова: координаційні повноваження прокуратури, форми координаційної діяльності правоохоронних органів, координаційні функції прокурора

Статья посвящена проблемам координации прокуратурой действий правоохранительных органов в сфере противодействия и предупреждения преступности и коррупции, определению места этого направления деятельности в системе функций прокуратуры Украины.

Ключевые слова: координационные полномочия прокуратуры, формы координационной деятельности правоохранительных органов, координационные функции прокурора.

Article is devoted to problems of coordination by prosecutor's office of actions of law enforcement agencies in the sphere of counteraction and the criminality and corruption prevention, to definition of a place of this activity in system of functions of prosecutor's office of Ukraine.

Keywords: coordination powers of prosecutor's office, form of coordination activity of law enforcement agencies, coordination functions of the prosecutor.

Проблему протидії та запобігання злочинності в сучасних умовах потрібно вирішувати комплексно, за участю всіх правоохоронних органів, які забезпечують правопорядок і захист інтересів суспільства та держави. Цим зумовлюється необхідність узгодження дій цих органів як ефективного механізму зміцнення законності, забезпечення конституційних прав і свобод людини та громадянина, державних інтересів. Тут визначальним фактором є те, що правоохоронні органи мають спільні цілі та завдання у протидії злочинності, функціонують незалежно один від одного, використовуючи специфічні форми та методи в межах законодавчо встановленої компетенції. Єдиним засобом об'єднати їх зусилля, визначити нагальні питання та шляхи їхнього вирішення, усунути дублювання під час виконання визначених функцій, а отже – підвищити ефективність протидії злочинності, є координація діяльності у цій сфері.

Сутність такої координації полягає у розробці та реалізації спільних заходів щодо протидії злочинності. Саме завдяки координації формується широкий фронт боротьби з цим негативним явищем, забезпечується цілеспрямованість у вирішенні найбільш актуальних завдань, усуваються паралелізм і дублювання

в роботі правоохоронних органів, раціональніше розподіляються між ними сили та використовуються різноманітні правові засоби і методи роботи.

Відповідно до Закону України від 18 вересня 2012 року № 5288-VI «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України з питань удосконалення діяльності прокуратури» [1] зазнала змін і редакція статті 10 Закону України «Про прокуратуру, яка отримала назву «Координаційні повноваження прокуратури у сфері протидії злочинності та корупції».

Новою редакцією цієї норми передбачено, що Генеральний прокурор України та підпорядковані йому прокурори з метою підвищення ефективності протидії злочинності та корупції координують діяльність правоохоронних органів з питань протидії злочинності та корупції. Координаційні повноваження прокуратури реалізуються шляхом проведення спільних нарад, створення міжвідомчих робочих груп, проведення узгоджених заходів, аналітичної діяльності тощо. Основною формою координації діяльності правоохоронних органів є проведення координаційної наради їх керівників під головуванням відповідного прокурора. На координаційні наради запрошуються керівники органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування для заслуховування інформації щодо їхньої діяльності з питань попередження і протидії злочинності та корупції. Рішення координаційної наради є обов'язковими для виконання визначеними у ньому правоохоронними органами.

Організація роботи з координації діяльності правоохоронних органів по боротьбі зі злочинністю та корупцією визначається положенням, що розробляється і затверджується Генеральним прокурором України за погодженням з керівниками правоохоронних органів. Тому в розвиток законодавчих новел спільним наказом Генерального прокурора України та керівників правоохоронних органів від 11 лютого 2013 року № 5/132/21/4/84/82/ОД-13/10 було затверджено Положення про координацію діяльності правоохоронних органів у сфері протидії злочинності та корупції.

М.І. Мичко розглядає координацію діяльності правоохоронних органів по боротьбі зі злочинністю як окрему функцію органів прокуратури. Зокрема він зазначає, що у межах координаційної функції прокурор: організовує спільне узагальнення практики правозахисних органів по боротьбі зі злочинністю; проводить координаційні наради працівників правоохоронних органів; організовує контроль за виконанням спільних заходів, застосовує інші заходи щодо узгодження дій правозахисних органів. При цьому висловлюється слушне зауваження, що координуюча роль прокурора не применшує значення інших правоохоронних органів у справі боротьби зі злочинністю, не ставить їх у залежність і під контроль прокуратури [2].

Також заслуговує на увагу та підтримку позиція науковців і практиків, які вважають, що координацію прокуратурою діяльності із протидії злочинності необхідно розглядати як окрему функцію чи напрям її діяльності. Зокрема, вітчизняні науковці Ю.М. Грошовий, Л.М. Давиденко, В.С. Зеленецький, Т.Б. Вільчик, В.В. Кулаков, І.Є. Марочкін та М.І. Мичко у своїх публікаціях наголошують на доцільності збереження за прокуратурою функції координації, оскільки, на їхній погляд, об'єктивна потреба в цьому зумовлена тим, що узгодженість та спільність дій органів, які беруть участь у боротьбі зі злочинністю,

є необхідною умовою ефективності останньої.

Як відомо, спільність дій суб'єктів боротьби зі злочинністю забезпечується, з одного боку, ними самими на паритетній основі, а з другого — координуючою діяльністю одного з них, на кого цей обов'язок покладений чинним законодавством. Прокуратура упродовж багатьох років виконувала зазначену функцію і нагромадила в цій справі значний досвід. На відміну від інших координаційних органів з питань протидії злочинності «... прокуратура вживає заходів до узгодження дій лише органів, які спеціально створені для боротьби зі злочинністю та проводять цю боротьбу повсякденно» [3].

Варто зазначити, що координаційна функція прокуратури об'єктивно впливає з її сутності як інституції, що з питань забезпечення законності взаємодіє з усіма гілками державної влади. Ця функція доповнює наглядову функцію прокуратури та розширює її можливості. Здійснюючи нагляд за додержанням законів у кримінальному провадженні, прокурори координують дії тих правоохоронних органів, для яких боротьба зі злочинністю є основною (пріоритетною) та постійною діяльністю.

На користь закріплення за прокуратурою функції координації дій правоохоронних органів у сфері протидії злочинності та корупції свідчить наступна аргументація.

Гарантування та захист прав і свобод людини й громадянина як фундаментальне завдання держави передбачає їхнє забезпечення на основі точного визначення місця, ролі і високого рівня узгодженості зусиль всіх державних органів, незалежно від функціонального призначення й відомчої приналежності. При цьому тільки на базі науково вивіреного курсу державно-правового будівництва, що враховує своєрідність перехідної правової системи України та виключає спонтанні та еkleктичні запозичення з інших національних правових систем, можливо вибудувати злагоджену правоохоронну систему.

Зважаючи на специфіку соціального і політико-правового призначення прокуратура України є інституцією поліфункціонального типу. Широкий діапазон взаємозалежних функцій, очевидна універсальність характеру діяльності вказують на високий ступінь потреби у застосуванні правових засобів прокуратури для вирішення завдань забезпечення законності та правопорядку в країні.

Тому на сучасному етапі розвитку державності в Україні, проводячи реформу щодо компетенції органів прокуратури, за ними доцільно зберегти координаційні повноваження і координацію прокуратурою діяльності з протидії злочинності та корупції розглядати як окрему функцію прокурорської діяльності.

Прокуратура України — унікальний державно-правовий інститут, що має своїм призначенням зміцнення законності й правопорядку в країні. Органи прокуратури становлять єдину централізовану систему органів, в якій чітко централізований характер їх організації та діяльності створює умови для забезпечення високого рівня професійної підготовки та службової дисципліни у всіх ланках прокурорської системи, широкі можливості оперативної мобілізації прокурорських працівників на виконання завдань загальнодержавного, міжрегіонального і регіонального характеру будь-якої складності.

Єдність органів прокуратури, що полягає в єдності цілей і завдань всіх органів прокуратури незалежно від місця, яке вони займають в ієрархії проку-

порської системи, у єдності повноважень прокурорів усіх рівнів, є основою цілеспрямованого, погодженого функціонування механізму прокурорської діяльності. Єдність прокурорської системи виключає можливість створення і діяльності на території України інших органів з функціями прокуратури, що не входять до єдиної системи прокуратури України. Це положення є однією з вагомих гарантій монолітності прокуратури. Об'єктивно закладений у принципі єдності прокуратури високий правозахисний потенціал прокурорської системи заслуговує на серйозну увагу при виконанні сучасних завдань державотворення. Причому його потрібно всіляко підсилувати, а не розхитувати «фундамент» прокуратури, на що вказують здійснювані протягом двох останніх десятиліть неодноразові спроби новоявлених опонентів прокуратури роз'єднати прокурорську систему. Утім, закордонні експерти вже зробили справедливий висновок про те, що «статус прокуратури, його складові елементи ґрунтуються на загальній моделі, взятій з історичної еволюції, юридичних, економічних і соціальних умов кожної країни» [4].

Прокуратура України – це єдина централізована система державних органів. Предметом уваги прокуратури є не відомчі інтереси, а захист прав і свобод людини та громадянина, інтересів суспільства та держави на основі законності. Саме цим визначається зміст основних цілей і завдань функціонування прокурорської системи, в тому числі у сфері протидії і попередження злочинності та корупції. Адже прокурори координують дії саме тих правоохоронних органів, для яких протидія та попередження злочинності є головним (пріоритетним) та повсякденним завданням.

Також прокуратура України входить у міжнародний правозахисний механізм зміцнення міжнародної законності й боротьби із глобальними загрозами, які постійно виникають. Здійснюється це у формі міжнародного співробітництва та правової допомоги правоохоронним й іншим органам закордонних держав, спеціалізованим міжнародно-правовим структурам.

Основна мета діяльності прокуратури – максимально повне використання потенційних можливостей її органів, які сприяють реалізації фундаментальних прав і свобод людини та громадянина, інтересів суспільства й держави, здійсненню єдиної державної політики в правоохоронній сфері на основі зміцнення засобами органів прокуратури режиму законності у всіх галузях суспільства і держави. Завданнями діяльності прокуратури наразі є своєчасне виявлення порушень закону, причин та умов, що становлять загрозу життєво важливим інтересам людини, суспільства і держави, їхнє усунення або нейтралізація, вжиття заходів до попередження порушень законів.

Роль прокуратури в державній системі протидії злочинності та корупції визначається іманентно властивими їй статутними та функціональними характеристиками, які полягають у тому, що:

а) компетенція прокуратури, мета і завдання її діяльності у цій сфері органічно поєднуються з положеннями принципу верховенства закону та являють собою цілісну єдність;

б) постійними пріоритетами прокурорської діяльності є охоронювані законом інтереси людини, суспільства й держави, які визначають зміст протидії кримінальним і корупційним правопорушенням;

в) органічну частину прокурорської діяльності, що підсилює її правозахисне призначення, становить виявлення, припинення, нейтралізація й попередження прокуратурою загроз охоронюваним інтересам особи, суспільства та держави;

г) функціональна прокурорська діяльність інтегровано поширюється на всі сфери правових відносин, у яких зароджуються й розвиваються основні види загроз правам і свободам людини та громадянина, інтересам суспільства та держави;

д) прокуратура здійснює системний коригувальний вплив на діяльність всіх державних суб'єктів правоохоронної діяльності.

Особлива роль прокуратури в забезпеченні реалізації антикримінальної політики держави визначається тим, що вона є державним органом, який координує діяльність правоохоронних органів щодо боротьби зі злочинністю. У правоохоронній діяльності особливо чітко повинен дотримуватися основний принцип забезпечення принципу верховенства права — баланс інтересів особи, суспільства й держави.

Отже, прокуратура є системоутворюючим центром контрольної і правоохоронної систем країни, в тому числі координатором правоохоронних органів у боротьбі з правопорушеннями.

Основний зміст діяльності прокуратури полягає в нагляді за додержанням законів правоохоронними органами й іншими суб'єктами, які входять до складу державної системи протидії та попередження злочинності й корупції, і, по суті, створює відповідний режим законності й правопорядку в цій сфері. Адже потреби правової держави передбачають не тільки виконання законів як актів, що виходять безпосередньо від законодавчої влади, а й забезпечення законності взагалі, розуміючи під цим внутрішньо погоджену систему нормативно-правового регулювання та відповідну їй поведінку суб'єктів правових відносин.

В умовах зміцнення державності закономірною є тенденція розвитку контрольних державних структур, і прокуратура повинна бути основою сучасної системи соціально-правового контролю України. Тільки взаємозалежне функціонування кожного з елементів цієї системи впливає на зменшення загроз правам і свободам людини та громадянина, інтересам суспільства та держави. В цьому аспекті істотне профілактичне й регулююче значення має правозахисна діяльність прокуратури. За необхідності вона організовує й стимулює коригувальну взаємодію елементів державного контролю із врахуванням актуалізованих пріоритетів зміцнення законності й правопорядку, безпеки в цілому. При цьому відбувається поступовий процес посилення правозахисної ролі прокуратури, наповнення його новим змістом, адекватним державним завданням.

Координаційна функція прокуратури об'єктивно впливає з її ролі як державної інституції, яка взаємодіє з питань забезпечення законності з усіма галузями державної влади. Нею доповнюється наглядова функція прокуратури шляхом розширення діапазону її можливостей.

Включення до сфери діяльності прокуратури функції координації прокурором діяльності правоохоронних органів, безумовно, необхідний крок, враховуючи високий потенціал консолідації їхніх зусиль у боротьбі з найнебезпечнішими формами посягань на ці інтереси — кримінальними правопорушеннями.

Обстоювана теза цілком узгоджується із теоретичними засадами побудови

організаційних систем, зокрема із «законом синергії», відповідно до якого для будь-якої організації існує такий набір елементів, за якого її потенціал буде або істотно більшим, або істотно меншим від простої суми потенціалів, що входять в організацію елементів [5].

Цілком очевидно, що при формуванні ефективної системи протидії злочинності та корупції суспільство зацікавлене у набутті нею суттєво більшого потенціалу, ніж це мало б місце за її відсутності. Водночас не виникає сумнівів, що без координуючого впливу всередині правоохоронної системи вона буде неспроможна мати високий «коефіцієнт корисної дії», який буде більший, ніж механічне складання результатів роботи всіх правоохоронних органів, що здійснюють протидію злочинності та корупції.

Діяльність прокуратури щодо стабілізації правової системи країни в умовах масштабних законодавчих реформ є однією із ключових умов гарантування і забезпечення прав та свобод людини й громадянина, захисту інтересів суспільства та держави. Справді, вказана діяльність прокуратури органічно пов'язана з основними елементами правової системи: правотворчістю, правороз'ясненням і правозастосовною практикою; судочинством; забезпеченням законності й правопорядку; системами профілактики правопорушень і соціально-правового контролю; організаційною інфраструктурою захисту прав людини і основоположних свобод; правовою ідеологією та культурою.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України з питань удосконалення діяльності прокуратури : закон України від 18 вересня 2012 року № 5288-VI // Офіційний вісник України. — 2012. — № 73. — Ст. 2934.
2. Мичко М. І. Проблеми функцій і організаційного устрою прокуратури України: дис. д-ра юрид. наук : 12.00.10 / М. І. Мичко. — Х.: Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого, 2001. — С. 205, 206.
3. Бурбика М. М. Координаційна діяльність органів прокуратури у сфері протидії злочинності: організаційно-правові засади: монографія / М. М. Бурбика. — Суми: Сумський держ. ун-т, 2011. — С. 31–32.
4. Прокуратура в правовом государстве : мат-лы многосторонней встречи, орг. Советом Европы совместно с Ген. прокуратурой РФ. — М., 1997. — С. 40–41.
5. Див.: Введение в теорию организационных систем : учеб. пособие / Н. Дроздов; Твер. гос. ун-т. — Тверь, 2001. — 172 с. — С. 44.

