

СУХОДУБОВ Д. В., здобувач
(Національний університет „Юридична академія
України імені Ярослава Мудрого”)

УДК 343.9

ПРОБЛЕМИ РОЗВИТКУ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ КООРДИНАЦІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ

Стаття присвячена проблемам правового регулювання координаційної діяльності правоохоронних органів щодо боротьби зі злочинністю в Україні.

Ключові слова: *правове регулювання, координація, правоохоронні органи, боротьба зі злочинами*

Статья посвящена проблемам правового регулирования координационной деятельности правоохранительных органов относительно борьбы с преступностью в Украине.

Ключевые слова: *правовое регулирование, координация, правоохранительные органы, борьба с преступностью*

The article is devoted the problems of the legal adjusting of law enforcement authorities co-ordinating activity in relation to a fight against criminality in Ukraine.

Keywords: *legal regulation, co-ordination, law enforcement authorities, fight against criminality*

Аналіз кримінальних процесів, методів і засобів протидії злочинності, ролі прокуратури як координатора діяльності правоохоронних органів щодо боротьби зі злочинністю дозволяє нам визначити ряд проблем в організації запобігання злочинності. Актуальність визначених проблем зумовлена зростанням масштабів злочинності, незадовільним рівнем розкриття злочинів, порушенням законності при проведенні досудового слідства, не вирішена проблема з достовірністю обліку злочинів, а також корупція та недосконалість законодавства, яке регламентує координацію діяльності правоохоронних органів. Тому працівникам правоохоронних органів слід усвідомлювати, що пріоритетність завдань, пов'язаних із забезпеченням законності та правопорядку, боротьбою з корупцією, захистом прав і свобод громадян, є головним в їх діяльності. Необхідно чітко розуміти, що в сучасних умовах неможливо суттєво мінімізувати злочинні прояви тільки силами правоохоронних органів. Як свідчать дослідження кримінологів і соціологів, кримінальна криза в Україні має комплексний характер і, як вірно стверджує О. Кальман, охоплює економіку, політику, соціальну і духовну сфери. Тому сьогодні вже важливо об'єктивно, науково обгрунтовано аналізувати прогнозовані сценарії подальшого генезису злочинності [1, с. 113-114].

Подібні погляди на тенденції зростання рівня злочинності висловлює І.П. Козаченко, який характеризує наявність вкрай негативної і досить усталеної тенденції до зростання, а також змінювання структури злочинності, зумовленої посиленням її організованості, яка в подальшому становитиме основну проблему боротьби правоохоронних органів зі злочинністю [2, с. 41-44]. Аналізуючи статистичні дані можна спрогнозувати, що реального зниження злочинності в країні не буде. Безумовно, що однією з причин цього, на думку дослідників, є недостатня ефективність діяльності правоохоронних та інших державних органів, господарських суб'єктів, а також громадськості. В той же час, говорячи про криміногенну ситуацію в Україні та протидію їй, необхідно враховувати найбільш криміногенно значимі фактори, що впливають на криміналізацію суспільства, і визначити стратегію і тактику запобігання та протидії цій кримінальній експансії. Визначення стратегії і тактики з метою забезпечення активної протидії злочинності та зменшення темпів її зростання повинно відбуватись на основі чіткого визначення пріоритетів, удосконалення засобів і методів запобігання злочинності, а також здійснення реформування правоохоронних органів.

Серед проблем, які будуть сприяти активізації правоохоронних органів у боротьбі зі злочинністю і потребують негайного вирішення, особливе місце посідає проблема координації їх діяльності. Проблема належної організації і здійснення координації діяльності правоохоронних органів щодо запобігання і боротьби зі злочинністю, на наш погляд, є особливо актуальною, тим паче що для її вирішення не треба значних додаткових державних фінансових витрат. Координація діяльності правоохоронних органів з боку прокуратури відбувається не одне десятиріччя, напрацьована певна практика,



наявні окремі позитивні результати, але відсутні необхідні законодавчі акти, які регламентують координаційну діяльність прокуратури і інших правоохоронних та контролюючих органів. Ви рішення цих питань залежить від невідкладних тактичних заходів державної політики сьогодення. Вважаємо, що головним завданням сьогодення є конструювання на базі вітчизняного і зарубіжного досвіду моделі взаємодії правоохоронних та інших державних контролюючих органів і громадських організацій. Така модель повинна створювати реальні можливості для активізації діяльності владних, юридичних, економічних і соціальних структур у протидії злочинності. На наш погляд, питання координації діяльності правоохоронних органів прокуратурою повинно знайти своє закріплення у Конституції України як функції (ст. 121), а на підставі цієї норми слід прийняти ряд законодавчих актів, що регламентують координаційну діяльність щодо боротьби зі злочинністю, в тому числі і з корупцією. Про законодавчу регламентацію прокуратурою координації діяльності правоохоронних органів щодо боротьби зі злочинністю за останні п'ять років неодноразово висловлювались як науковці, так і практики. О.Р. Михайленко [3, с. 37-44], П.М. Каркач [4, с. 73], В.В. Сухонос [5, с. 113-118], М.І. Копитюк [6, с. 79], Л.М. Давиденко [7; 8] в ході своїх наукових досліджень дійшли висновку про потребу в Законі України «Про координацію». Про необхідність законодавчого врегулювання координаційної діяльності прокуратури заявляв і бувший Генеральний прокурор України О.І. Медведько [8, с. 3-14], керівники обласних прокуратур В. Войцишин [9, с. 24-27], В. Синчук [10, с. 65], О. Гордецький [11, с. 50-56] та ряд інших. Генеральний прокурор України В. Пшонка [12, с. 3-5] на координаційній нараді правоохоронних органів 11 березня 2011 р., аналізуючи причини зростання кількості злочинів у 2010 р., зазначив, що вирішенню проблем боротьби зі злочинністю не сприяє відсутність законодавства, яке б регламентувало профілактичну роботу, координацію і залучення до цієї діяльності органів виконавчої влади і місцевого самоврядування.

Вважаємо, що основні напрямки, які доцільно передбачити в законодавчому акті про координацію, мають бути такими: а) спільний аналіз правоохоронними органами стану злочинності, її структури та динаміки, прогнозування тенденцій розвитку злочинності; б) вивчення практики виявлення, розслідування, розкриття, попередження та припинення злочинів; в) аналіз виконання державних та регіональних програм боротьби зі злочинністю та внесених пропозицій щодо їх виконання; г) інформування з питань стану злочинності і боротьби з нею Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, керівників органів державної влади та місцевого самоврядування; д) узагальнення практики застосування законів щодо боротьби зі злочинністю і на підставі узагальнення підготовка пропозицій щодо поліпшення правоохоронної діяльності; е) узагальнення практики координаційної діяльності правоохоронних органів і вжиття заходів з її покращення. При узагальненні практики координаційної діяльності акцентувати увагу на організаційній ролі прокурора в цій діяльності.

Перелічені напрями координаційної діяльності правоохоронних органів, які доцільно закріпити в законі, безумовно, будуть сприяти підвищенню ефективності. На жаль, на сьогодні відсутність законодавчого та нормативного регулювання питань, які б у повному обсязі регламентували весь механізм здійснення координаційної діяльності, створює серйозні перешкоди у вирішенні проблем боротьби зі злочинністю. Тому ми ще раз наголошуємо, що сьогодення вимагає якнайшвидшого розроблення та прийняття Закону України «Про координацію діяльності правоохоронних органів щодо боротьби зі злочинністю».

Слід зауважити, що ряд науковців та практиків виказують пропозицію про створення спеціального правоохоронного антикорупційного органу, який буде здійснювати оперативно-розшукову діяльність, досудове слідство, адміністративне провадження по злочинах і корупційних правопорушеннях службових осіб вищих ешелонів влади, що буде сприяти покращенню координації дій правоохоронних органів. Створення такого органу, як свідчить практика, на сучасному історичному етапі є недоцільним, так як не дасть позитивних наслідків. Протидія злочинності може бути тільки на комплексній основі, при тісній і ефективній координації дій правоохоронних органів. Протидія злочинності і корупції має бути зорієнтована на комплексне запобігання їм. Тому доцільно підтримати позиції тих науковців, які на сьогодні пропонують не створювати антикорупційні відомства, а утворити спеціальний державний орган без правоохоронних функцій, який займався б винятково всім складним комплексом проблем запобігання злочинності і корупції. У деяких країнах світу подібні органи створені. Так, у Бельгії існує Вища профілактична рада, в Австрії – консультативна рада, Данії – Вища рада профілактики,



США – в рамках Національної ради створено профілактичні служби, які об'єднують понад 100 громадських і державних організацій. Вони систематично аналізують стан справ у сфері запобігання і протидії злочинності та дають належні рекомендації урядовим структурам для прийняття відповідних рішень [1, с. 117].

Заслужують на увагу вжиті в Російській Федерації заходи, спрямовані на удосконалення діяльності із забезпечення правопорядку. Указом Президента РФ від 11 грудня 2010 р. запропоновано керівникам вищих виконавчих органів державної влади – суб'єктів РФ – створити постійно діючі координаційні наради із забезпечення правопорядку в суб'єктах Російської Федерації. В Указі визначено основні завдання, які повинні вирішувати ці координаційні наради:

а) узагальнення і аналіз інформації про стан правопорядку в суб'єктах Російської Федерації, а також прогнозування тенденцій розвитку в цій галузі;

б) аналіз ефективності діяльності територіальних органів Міністерства внутрішніх справ РФ і територіальних органів інших федеральних органів виконавчої влади, органів РФ і органів місцевого самоврядування із забезпечення правопорядку в суб'єктах РФ;

в) розроблення заходів, спрямованих на забезпечення правопорядку в суб'єктах Російської Федерації;

г) організація взаємодії територіальних органів виконавчої влади, органів виконавчої влади суб'єктів РФ і органів місцевого самоврядування громадського суспільства з соціально орієнтованими некомерційними організаціями з питань забезпечення правопорядку в суб'єктах Російської Федерації.

На нашу думку, названий Указ дозволяє сконструювати модель взаємодії правоохоронних органів та інших державних, у тому числі контролюючих органів і громадських організацій, яка б об'єднувала реальні можливості владних, юридичних, економічних і соціальних структур у протидії злочинності. Позитивним є те, що визначено правові підстави координаційної діяльності правоохоронних та інших державних органів у стратегії і тактиці держави щодо запобігання та протидії злочинності.

Генеральний прокурор Російської Федерації, враховуючи вимоги Указу Президента РФ від 11.12.2010 р., видав наказ № 445 від 20 грудня 2010 р. «Про організацію виконання Указу Президента Російської Федерації від 11.12.2010 р. № 1535 «Про додаткові заходи із забезпечення правопорядку», яким регламентував діяльність прокурорських працівників у роботі координаційних нарад. У наказі запропоновано прокурорам активно брати участь у розробці комплексних заходів за пріоритетними напрямками профілактики правопорушень.

Аналізуючи вимоги даного Указу Президента РФ, можна зробити висновок, що діяльність державних органів, господарських суб'єктів, правоохоронних органів і громадських організацій по боротьбі зі злочинністю будуть координувати не на відомчій, а на державній основі, в межах, визначених законом. В якості керівника такої координації буде представник виконавчої влади. Прокурори стали постійними членами координаційних нарад. Така ситуація обґрунтовано викликала ряд питань про роль і місце прокурорів при здійсненні координації. Радник Генерального прокурора Російської Федерації О. Мициков обґрунтовано ставить питання: «... чи не порушує членство прокурора в координаційній нараді губернатора або голови адміністрації принцип незалежності діяльності прокуратури і чи не підпадає прокурор разом з іншими членами наради у підпорядкування губернатора» [13, с. 6-7]. Автор статті дає позитивну оцінку і стверджує, що цими позиціями потенціал і повноваження прокурора у новому координаційному процесі не вичерпуються. Такий оптимізм викликає певні сумніви, враховуючи практику законодавства України. Свого часу Указом Президента України від 12 лютого 2000 р. право координувати діяльність у боротьбі зі злочинністю було надано прокурорам, а місцевим державним адміністраціям – право здійснювати повноваження в галузі забезпечення законності, правопорядку, прав і свобод громадян, відповідно до Закону України «Про місцеві державні адміністрації» [14]. Пізніше Указом Президента України від 13 травня 2003 р. № 402 Голові Ради Міністрів АРК, головам обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій було доручено утворити координаційні комітети з боротьби з корупцією і організованою злочинністю. Але їх робота була малоефективною, тому Указом Президента України від 8 лютого 2005 р. № 208 «Про деякі питання організації діяльності Ради національної безпеки і оборони України» він був визнаний таким, що втратив чинність, а координаційні комітети ліквідовані.



Узагальнюючи всі дослідження з питань координації, ми підтримуємо позицію тих науковців і практиків, які пропонують, щоб тільки прокурори тримали у своїх руках важелі управління координаційною діяльністю правоохоронних органів. Таку позицію ми обґрунтуємо і тим, що саме прокурори володіють інформацією про стан законності при забезпеченні та охороні прав і свобод громадян, інтересів держави. Це перевірено вимогами часу і реаліями сьогодення. Яскравим прикладом, що підтверджує нашу позицію, слід вважати Наказ Генерального прокурора України № 3 гн від 12 квітня 2011 р. «Про організацію правозахисної діяльності прокуратури України». У Наказі чітко визначено завдання органів прокуратури, які повинні вирішуватися при здійсненні нагляду за додержанням і застосуванням законів. Генеральний прокурор вимагає вживати узгоджених заходів, спрямованих на зміцнення законності та забезпечення правозахисної діяльності, при цьому активно використовувати можливості координаційних та міжвідомчих нарад (п. 12 Наказу) [15].

У той же час для підняття ефективності координаційної діяльності, як вже зазначалось, необхідно прийняти ряд законів та інших нормативних актів про координаційну діяльність.

Отже, проблема правового регулювання координаційної діяльності правоохоронних органів щодо боротьби зі злочинністю існує і є актуальною. При цьому на законодавчому рівні її слід розглядати в двох можливих варіантах: 1) у чинний Закон України «Про прокуратуру» включити відповідну норму, яка б детально конкретизувала координаційну діяльність прокуратури; 2) підготувати й прийняти Закон України «Про координаційну діяльність правоохоронних органів щодо боротьби зі злочинністю».

Список використаної літератури:

1. Кальман О. Сучасні тенденції злочинності в Україні і проблеми запобігання їй // Вісник прокуратури. – 2008. – № 2. – С. 113-117.
2. Козаченко О.И. Современное состояние организованной преступности, прогнозы ее развития и проблемы борьбы с ней // Стратегия и опыт борьбы с организованной преступностью и нелегальным наркобизнесом. – К., 1995. – С. 41-44.
3. Михайленко О., Пасечко З. Про роль прокуратури у підвищенні ефективності координації діяльності щодо боротьби зі злочинністю // Вісник прокуратури. – 2008. – № 5 (83). – С. 37-44.
4. Каркач П.М. Проблеми законодавчого забезпечення координаційної діяльності правоохоронних органів // Вісник прокуратури. – 2002. – № 1. – С. 23-28.
5. Сухонос В.В. Деякі аспекти координаційної діяльності правоохоронних органів у боротьбі зі злочинністю // Прокуратура. Людина. Держава. – 2004. – № 6. – С. 7-13.
6. Копитюк М.І., Книш О.В. Окремі історичні та правові аспекти координаційної діяльності правоохоронних органів у боротьбі зі злочинністю // Юридична Україна. – 2005. – № 6. – С. 72-76.
7. Давиденко Л.М. Противодействие преступности: война терминов, понятие, общая характеристика // Право і безпека: Науковий журнал. – 2009. – № 3. – С. 8-12.
8. Медведько О.І. Виступ на координаційній нараді керівників правоохоронних органів за участю Президента України // Вісник прокуратури. – 2010. – № 3 (103). – С. 3-14.
9. Войцишин О.І., Ткаченко Л.В. Координація діяльності правоохоронних органів у боротьбі зі злочинністю // Вісник прокуратури. – 2008. – № 2. – С. 24-27.
10. Синчук В.Л., Каркач П.М. Координаційна функція прокуратури: Навч.-метод. посібник. – Харків, 2005.
11. Гордецький О.С. Координація діяльності правоохоронних органів як ефективний важіль боротьби зі злочинністю // Вісник прокуратури. – 2007. – № 3. – С. 50-56.
12. Пшонка В.П. Виступ на координаційній нараді керівників правоохоронних органів 11 березня 2011 р. // Вісник прокуратури. – 2011. – № 3 – С. 3-5.
13. Мыщыков А. Координация борьбы с преступностью – новый поворот // Законность. – 2011. – № 3. – С. 6-9.
14. Відомості Верховної Ради України – 1999. – № 2021. – Ст. 190.
15. Про організацію правозахисної діяльності прокуратури України: Наказ Генерального прокурора України № 3 гн від 12 квітня 2011 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.gpu.gov.ua>.

Надійшла до редакції 01.11.2011

