



Олександр КАЛЬМАН,

*завідувач кафедри кримінально-правових дисциплін
Інституту підготовки кадрів Національної академії прокуратури України,
старший радник юстиції, доктор юридичних наук, професор*

Олександр ГЛАДУН,

*старший викладач кафедри кримінально-правових
дисциплін Інституту підготовки кадрів
Національної академії прокуратури України,
юрист 2 класу*



КООРДИНАЦІЯ ДІЯЛЬНОСТІ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ ІЗ ЗАПОБІГАННЯ І ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ: ВИМОГИ НОВОГО ЗАКОНОДАВСТВА

Ключові слова: законодавство; запобігання; координація; корупція; правоохоронні органи; прокуратура; протидія.

Дослідження координації прокурором діяльності правоохоронних органів із запобігання і протидії корупції є надзвичайно актуальною темою, особливо зважаючи на те, що корупція сьогодні набула ознак системного і масштабного явища, ставши справжнім викликом для української держави і суспільства, що вимагає відповідного реагування.

Законом України «Про засади запобігання і протидії корупції» [1], який набрав чинності 1 липня 2011 року (Закон), вперше нормативно визначено перелік спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції. У межах своєї компетенції вони безпосередньо здійснюють заходи щодо виявлення, припинення та розслідування корупційних правопорушень. До спеціально уповноважених суб'єктів віднесені й органи прокуратури. Однак наявність у прокурорів таких повноважень, як координація діяльності правоохоронних органів з питань протидії корупції, що передбачено в абзаці 3 ч. 5 ст. 5 Закону, а також нагляд за додержанням законів у сфері запобігання і протидії корупції, в тому числі нагляд за додержанням антикорупційного законодавства спеціальними підрозділами по боротьбі з корупцією (ст. 29 Закону) свідчить про особливе становище органів прокуратури в

системі спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції.

Науково-теоретичній розробці питань координації правоохоронних органів по боротьбі зі злочинністю в Україні присвячені роботи М.М. Бурбики, Ю.М. Грошевого, Л.М. Давиденка, В.В. Долежана, П.М. Каркача, М.В. Косюти, М.Й. Курочки, В.І. Малюги, М.І. Мичка, В.Т. Нора, Є.М. Поповича, М.В. Руденка, В.Л. Синчука та інших. Попри значну кількість публікацій практична реалізація прокурорами повноважень у досліджуваній сфері, як свідчать аналітичні документи Генеральної прокуратури України [2], потребує подальшого вдосконалення. Генеральний прокурор України В.П. Пшонка у своїх виступах звертає увагу прокурорів усіх рівнів на прорахунки в організації координаційної діяльності [3, 7]. Крім того, нова нормативно-правова база у сфері протидії корупції передбачає деякі зміни в організації роботи на цьому напрямі, що потребує більш детального дослідження окресленої проблематики. Тому метою нашої статті є висвітлення організаційно-правових засад координації прокурором діяльності у сфері запобігання і протидії корупції.

Поняття координації правоохоронних органів щодо боротьби зі злочинністю, у тому числі з її проявами в організованих формах, та корупцією

було вперше визначено в п. 1 Положення про координацію діяльності правоохоронних органів по боротьбі зі злочинністю (схвалено Координаційним комітетом по боротьбі з корупцією і організованою злочинністю при Президентові України 17 липня 2000 року). У ньому зазначалося, що координація – це спрямована на зміцнення законності та правопорядку спільна розробка й практична реалізація узгоджених заходів щодо своєчасного виявлення, розкриття, припинення та попередження злочинів і корупційних діянь, усунення причин та умов, які сприяють їх вчиненню. Незважаючи на те, що створення Координаційного комітету по боротьбі з корупцією і організованою злочинністю при Президентові України було визнано неконституційним [4], видається, що визначення координації, наведене у згаданому Положенні, досі не втратило своєї актуальності.

Вивчення законодавства про прокуратуру 12 пострадянських країн засвідчило, що в більшості з них, за винятком Азербайджану, Вірменії, Киргизії та Латвії, прокурорам на законодавчому рівні надано повноваження щодо координації діяльності правоохоронних органів по боротьбі зі злочинністю. Відповідні положення закріплені, зокрема, у ст. 12 Закону Республіки Білорусь «Про прокуратуру Республіки Білорусь», ст. 20 Органічного закону Грузії «Про прокуратуру», ст. 8-1 Закону Республіки Казахстан «Про прокуратуру», ст. 17 Закону Литовської Республіки «Про прокуратуру», ст. 9 Закону Республіки Молдова «Про прокуратуру», ст. 8 Федерального закону «Про прокуратуру Російської Федерації», ст. 10 Конституційного Закону Республіки Таджикистан «Про органи прокуратури Республіки Таджикистан», ст. 8 Закону Республіки Узбекистан «Про прокуратуру». І лише в законі Республіки Білорусь міститься норма про координацію прокурором правоохоронної діяльності державних органів, що здійснюють боротьбу не тільки зі злочинністю, а й корупцією. У зв'язку із цим варто зазначити, що 17 травня 2012 року до ст. 10 Закону України «Про прокуратуру» внесено зміни, відповідно до яких Генеральний прокурор України та підпорядковані йому прокурори координують діяльність з питань протидії злочинності і корупції органів внутрішніх справ, органів Служби безпеки України, органів податкової міліції, органів митної служби, Військової служби правопорядку у Збройних Силах України та інших правоохоронних органів. Таким чином, було узгоджено положення законів «Про засади запобігання і протидії

корупції» і «Про прокуратуру», адже відповідно до попередньої редакції прокурори були наділені повноваженнями координувати діяльність виключно по боротьбі зі злочинністю, в тому числі злочинами з ознаками корупційних діянь [5]. При цьому за межами координаційної діяльності прокурорів залишалося узгодження дій правоохоронних органів щодо запобігання і протидії іншим видам корупційних правопорушень, за вчинення яких згідно зі ст. 21 Закону особи підлягають адміністративній, цивільно-правовій та дисциплінарній відповідальності.

Сутність координаційної діяльності правоохоронних органів з протидії і запобігання корупції полягає у забезпеченні злагоджених дій відповідних владних структур, що мають спеціальні повноваження у цій сфері, в інтересах досягнення спільної мети – створення ефективного захисту суспільства та його громадян від корупційних проявів.

Питання координаційної діяльності є предметом відомчого, а віднедавна – і міжвідомчого правового регулювання. Так, у п. 19 наказу Генерального прокурора України «Про організацію роботи і управління в органах прокуратури України» від 26 грудня 2011 року №1гн визначено, що особливості координації діяльності правоохоронних органів щодо боротьби зі злочинністю та протидії корупції визначаються окремим наказом Генерального прокурора України. В зв'язку із цим 4 травня 2012 року затверджено наказ №1/1 «Про координацію діяльності правоохоронних органів по боротьбі із злочинністю та корупцією», яким відповідальність за стан організації цієї діяльності покладено у Генеральній прокуратурі України – на заступників Генерального прокурора України згідно з розподілом службових обов'язків, а у підпорядкованих прокуратурах – на перших керівників прокуратур.

Важливим моментом стало розмежування суб'єктів, що здійснюють організаційне забезпечення координаційних заходів з питань протидії злочинності та з питань протидії корупції. Згідно з п. 6 вказаного наказу організаційне забезпечення координаційних заходів під головуванням Генерального прокурора України та прокурорів обласного рівня з питань протидії корупції покладено на Головне управління нагляду за додержанням законів спецпідрозділами та іншими органами, які ведуть боротьбу з організованою злочинністю і корупцією, та відповідні структурні підрозділи апаратів прокуратур областей.

Основними критеріями оцінки ефективності координаційної діяльності прокурорів визначено реальний вплив на покращення стану боротьби зі 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.

З прийняттям нового Кримінального процесуального кодексу України значно посилюється роль прокурора як суб'єкта координації правоохоронних органів. У ст. 36 цього Кодексу передбачено, що прокурор здійснює нагляд за додержанням законів під час проведення досудового розслідування у формі процесуального керівництва. Широке повноваження прокурора у кримінальному провадженні визначають його керівний статус щодо органів досудового розслідування.

Окремі аспекти координаційної діяльності прокурорів також врегульовані регламентами відповідних прокуратур. Так, згідно з п. 6.21 Регламенту Генеральної прокуратури України [6] у постановях координаційних, міжвідомчих нарад повинні передбачатися конкретні та, як правило, спільні узгоджені заходи, строки і органи, на які покладається їх виконання. Згідно з п. 6.28 Регламенту прокуратури Вінницької області [7] загальний облік координаційних та міжвідомчих нарад, проведених прокурором області та його заступниками, покладається на організаційно-контрольний відділ, для чого заступники прокурора області та керівники структурних підрозділів зобов'язані передавати йому копії постанов цих нарад.

Проте основним правовим актом у цій сфері є Положення «Про координацію діяльності правоохоронних органів по боротьбі із злочинністю та корупцією» (Положення), затверджене спільним наказом керівників правоохоронних органів держави від 26 квітня 2012 року №43/375/166/353/284/241/290/256. Вважаємо, що затвердження цього акта у формі міжвідомчого наказу відповідає принципам координаційної діяльності, а також дає змогу врахувати рекомендації правоохоронних органів. При цьому висловлена в наукових публікаціях пропозиція щодо необхідності затвердження окремого Закону «Про координацію діяльності правоохоронних органів у боротьбі зі злочинністю» [8, 198], на нашу думку, позбавлена практичного змісту, не повною мірою узгоджується з приписами ст. 92 Конституції України, яка передбачає коло

питань, що визначаються і встановлюються виключно законами України.

Положенням передбачено завдання та принципи координації, порядок організації підготовки та проведення координаційної наради, оформлення рішень таких нарад і контроль за їх виконанням. Так, зокрема, завданнями координації є:

- визначення основних напрямів запобігання і протидії злочинності та корупції на основі аналізу їх структури, динаміки та прогнозування тенденцій розвитку цих негативних явищ;
- розробка, узгодження і виконання спільних заходів, спрямованих на своєчасне виявлення, розкриття, припинення та попередження злочинних і корупційних проявів, усунення причин та умов, що їм сприяли;
- підготовка пропозицій з удосконалення законодавства, спрямованих на підвищення ефективності правоохоронної діяльності, протидії злочинності та корупції.

Формами координації, поряд із координаційними нарадами, визначено: спільні засідання колегій правоохоронних органів; міжвідомчі наради за участю керівників правоохоронних органів, органів виконавчої влади та місцевого самоврядування; видання спільних наказів, вказівок, інформаційних листів та інших документів організаційного і методичного характеру; обмін інформацією з питань стану злочинності та корупції; розробка і здійснення узгоджених заходів з метою виявлення, припинення та профілактики злочинів і корупційних діянь, а також усунення причин та умов, що сприяли їх вчиненню; спільні виїзди до регіонів для проведення узгоджених заходів, перевірок і надання допомоги правоохоронним органам на місцях; вивчення позитивного досвіду з питань запобігання і протидії злочинності та корупції, впровадження його в практичну діяльність правоохоронних органів; утворення спільних слідчо-оперативних груп для розкриття і розслідування окремих тяжких та особливо тяжких злочинів; взаємне використання можливостей правоохоронних органів для підготовки і навчання кадрів, підвищення їх кваліфікації; проведення спільних семінарів, конференцій та інших навчально-практичних заходів; розробка пропозицій з питань удосконалення правового регулювання запобігання і протидії злочинності та корупції; спільне ініціювання та проведення наукових досліджень у сфері боротьби зі злочинністю та корупцією.

Як відомо, координація передбачає наявність координуючого суб'єкта, який згідно з ви-

могами закону наділений певними організаційними повноваженнями щодо всіх інших суб'єктів такої діяльності. Однак останні не перебувають з координуючим суб'єктом у відносинах залежності чи підпорядкування, користуються рівними правами у визначенні проблемних питань щодо запобігання і протидії корупції, розробці пропозицій щодо заходів, спрямованих на її подолання, самостійно реалізують узгоджені на нарадах рішення. В цьому контексті слід погодитись із окремою думкою судді Конституційного Суду України В.Д. Бринцева, який зазначає, що суб'єкти координації мають однопорядкове, однорівневе становище [9].

Прокурор як координуючий суб'єкт у сфері протидії корупції є головою координаційної (міжвідомчої) наради. Положенням передбачено, що він організує роботу постійно діючої робочої групи для підготовки наради, спільно з керівниками інших правоохоронних органів визначає коло питань для обговорення, скликає координаційну нараду та керує її роботою, в тому числі визначає місце, дату і час її проведення, затверджує порядок денний, здійснює контроль за виконанням запланованих заходів.

Важливим нововведенням є встановлення періодичності проведення координаційних нарад, які були і залишаються основною формою координації. У п. 5 Положення передбачено, що наради скликаються за потреби, але не рідше одного разу на півріччя, а також за ініціативою одного з членів координаційної наради. Раніше це питання було предметом регулювання п. 23 наказу Генерального прокурора України «Про організацію роботи і управління в органах прокуратури України» (втратив чинність) від 19 вересня 2005 року №1, згідно з яким координаційні наради слід було проводити, якщо у цьому виникне потреба, з метою визначення спільних заходів по боротьбі зі злочинністю та контролю за їх виконанням.

Також підвищено вимоги до якісного складу координаційних нарад. Відтепер нормативно закріплено, що членами координаційної наради є керівники відповідних правоохоронних органів або виконувачі їх обов'язків. На координаційні наради можуть бути запрошені інші посадові особи правоохоронних органів, органів державного контролю та військового управління для заслуговування інформації щодо проведеної роботи з питань запобігання та протидії корупції. На нашу думку, доцільно передбачити присутність на координаційних нарадах голів відповідних судів

(суддів) з правом виступу. Це важливо в контексті формування узгодженого підходу в правозастосовній практиці щодо притягнення до відповідальності осіб, які вчинили корупційні правопорушення. Однак слід враховувати, що участь голови суду (судді) в такій нараді є добровільною, він не зобов'язаний виступати з інформацією про роботу суду з питань розгляду справ про корупційні правопорушення. Суд, окрім того, не може бути виконавцем чи співвиконавцем заходів, визначених за наслідками проведення координаційної наради. Вказані вимоги ґрунтуються на принципі незалежності та самостійності судів, закріпленому в ст. 6 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» [10]. Тобто відносини органів прокуратури, інших правоохоронних органів із судом можуть реалізовуватись виключно в межах взаємодії, а не координації діяльності.

Однією з гарантій належного організаційного забезпечення координаційних (міжвідомчих) нарад є створення відповідних робочих груп. Так, для підготовки матеріалів і проектів документів з конкретних питань, винесених на розгляд координаційної наради, організації виконання прийнятих рішень, наказом відповідного прокурора створюється постійно діюча робоча група, до складу якої включаються заступники керівників правоохоронних органів, а також керівники галузевих підрозділів центральних та обласних апаратів. На групу покладаються такі функції: внесення пропозицій щодо розгляду певних питань на координаційній нараді; організація аналітичного вивчення таких питань; організація узгодженого виконання заходів, до виконання яких за рішенням наради залучаються декілька правоохоронних органів; вивчення стану виконання рішень координаційних нарад, інформування про їх результати; внесення пропозицій щодо підвищення ефективності координаційної діяльності.

Підсумком проведення координаційної (міжвідомчої) наради є рішення у формі постанови, яка вважається узгодженою за умови підписання головою та членами наради. Така постанова є обов'язковою для виконання всіма зазначеними у ній органами, а про результати виконання визначених заходів, їх вплив на стан законності та ефективність протидії корупції керівники правоохоронних органів інформують прокурора у встановлені постановою строки. За результатами вивчення такої інформації прокурор приймає рішення про зняття з контролю (продовження виконання) всієї постанови чи ок-

ремих заходів, про що відповідним листом інформує учасників наради. Постанова наради знімається з контролю після належного виконання всіх запланованих заходів і обговорення цього питання на черговій нараді.

У разі неможливості виконання заходу в установленний термін відповідний заступник керівника прокуратури або керівник правоохоронного чи іншого органу не пізніше ніж за тиждень до кінця місяця повинен звернутися до головуючого на нараді про продовження строку виконання.

Викладене вище дає підстави зробити висновок, що проаналізовані зміни організаційно-правового характеру мають позитивно вплинути на стан координації діяльності правоохоронних

органів із запобігання і протидії корупції. Ефективне застосування прокурорами всіх форм координації, з урахуванням вимог нового законодавства, покликане активізувати діяльність правоохоронних органів, зменшити число корупційних проявів, вирішити проблему підміни прокурорами спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції, передусім під час складання протоколів про адміністративні корупційні правопорушення. З метою методичного забезпечення координації діяльності правоохоронних органів із запобігання і протидії корупції необхідно розробити відповідні методичні рекомендації за участю фахівців галузевого управління Генеральної прокуратури України.

Список використаних джерел:

1. Про засади запобігання і протидії корупції: закон України від 7 квітня 2011 року №3206-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – №40. – Ст. 404.
2. Див., напр.: Узагальнення стану прокурорського нагляду за виконанням антикорупційного законодавства у I кварталі 2012 року / Головне управління нагляду за додержанням законів спецпідрозділами та іншими органами, які ведуть боротьбу з організованою злочинністю і корупцією; Узагальнення стану координаційної діяльності та її впливу на законність і правопорядок у державі від 25 листопада 2011 року / Головне управління нагляду за додержанням законів при провадженні оперативно-розшукової діяльності, дізнання та досудового слідства // Офіційний інтернет-портал Генеральної прокуратури України: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.gp.gov.ua>
3. Пшонка В. П. Щодо забезпечення належної координації діяльності правоохоронних органів у боротьбі з правопорушеннями / В.П. Пшонка // Вісник прокуратури. – 2012. – №3 (129). – С. 3–10.
4. Рішення Конституційного Суду України від 7 квітня 2004 року №9-рп/2004 у справі №1-15/2004 (справа про Координаційний комітет) // Офіційний вісник України. – 2004. – №16. – Ст. 1122.
5. Вказівка щодо єдиного порядку обліку кримінальних справ про злочини з ознаками корупційних діянь Генеральної прокуратури України, Служби безпеки України, Міністерства внутрішніх справ України і Державної податкової служби України від 1 липня 2011 року №107 // Офіційний інтернет-портал Генеральної прокуратури України: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.gp.gov.ua>
6. Регламент Генеральної прокуратури України, затверджений наказом Генерального прокурора України від 12 квітня 2012 року №35 // Офіційний інтернет-портал Генеральної прокуратури України: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.gp.gov.ua>
7. Регламент прокуратури Вінницької області, затверджений наказом прокурора Вінницької області від 15 травня 2012 року №20 // Офіційний інтернет-сайт прокуратури Вінницької області: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.vin.gp.gov.ua>
8. Попович Є. М. До питання діяльності органів прокуратури України / Є.М. Попович // Ученые записки Таврического национального университета им. В.И. Вернадского. – 2010. – №1. – Т. 23 (62). – С. 195–201. – (Серия «Юридические науки»).
9. Рішення Конституційного Суду України від 10 вересня 2008 року №15-рп/2008 у справі №1-29/2008 (справа про повноваження прокуратури відповідно до пункту 9 розділу XV «Перехідні положення» Конституції України) // Офіційний вісник України. – 2008. – №71. – Ст. 2396.
10. Про судоустрій і статус суддів: закон України від 7 липня 2010 року №2453-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – №41–42, №43, №44–45. – Ст. 529.

Олександр КАЛЬМАН, Олександр ГЛАДУН

**КООРДИНАЦІЯ ДІЯЛЬНОСТІ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ
ІЗ ЗАПОБІГАННЯ І ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ:
ВИМОГИ НОВОГО ЗАКОНОДАВСТВА**

Резюме

Розглянуто організаційно-правові засади координації діяльності правоохоронних органів із запобігання і протидії корупції. Проаналізовано положення нового законодавства щодо завдань, форм, суб'єктів і порядку здійснення координації. Розглянуто повноваження прокурора як координуючого суб'єкта, внесено пропозиції, спрямовані на підвищення ефективності координації діяльності правоохоронних органів у сфері протидії корупції.

Олександр КАЛЬМАН, Олександр ГЛАДУН

**КООРДИНАЦИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ
ПО ПРЕДОТВРАЩЕНИЮ И ПРОТИВОДЕЙСТВИЮ КОРРУПЦИИ:
ТРЕБОВАНИЯ НОВОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА**

Резюме

Рассмотрены организационно-правовые основания координации деятельности правоохранительных органов по предотвращению и противодействию коррупции. Проанализированы положения нового законодательства, касающиеся задач, форм, субъектов и порядка осуществления координации. Рассмотрены полномочия прокурора как координирующего субъекта, внесены предложения, направленные на повышение эффективности координации деятельности правоохранительных органов в сфере противодействия коррупции.

Oleksandr KAL'MAN, Oleksandr GLADUN

**CO-ORDINATION OF LAW ENFORCEMENT BODIES' ACTIVITY
IN THE FIELD OF CORRUPTION PREVENTION AND COUNTERACTION:
REQUIREMENTS OF NEW LEGISLATION**

Summary

The institutional and legal bases of co-ordination of law enforcement bodies' activity in the field of corruption prevention and counteraction are considered in the article. New legal regulations of tasks, forms, subjects and the co-ordination order are analysed. Public prosecutor's authority as a co-ordinating body is studied. The authors propose the ways of improvement of such co-ordination.