



Координація діяльності з протидії злочинності та корупції як один із пріоритетних напрямів роботи прокурора

Ігор ПЕЧЕНКІН,
магістр державного управління,
директор Центру антикорупційних досліджень,
голова Всеукраїнської громадської організації
«Правозахисна організація «Спільна мета»

Аналізуються зміни, внесені до антикорупційного законодавства України, та їхній вплив на діяльність прокуратури в частині виконання повноважень координаційної діяльності з протидії злочинності та корупції під час реалізації покладених на неї конституційних функцій. Визначено ключові завдання правоохоронних органів у сфері протидії злочинності та корупції. Однією з важливих передумов їх ефективного виконання є координаційна діяльність органів прокуратури, яка уможлиблює об'єднання зусиль державних органів та налагодження координації між ними для досягнення найефективніших результатів. Наголошується, що кожен учасник процесу координації самостійно визначає спосіб її здійснення та потрібні для цього правові засоби, виходячи з характеру своєї професійної діяльності. Однак прокурор має координувати діяльність не всіх правоохоронних органів, а лише тих, завданням яких є протидія злочинності та корупції. Проведене дослідження рівня ефективності протидії корупційним правопорушенням, а також стану координації прокуратурою діяльності правоохоронних органів у цій галузі свідчить про те, що ця сфера суспільно-правових відносин потребує подальшого нормативного врегулювання й дієвого впровадження у практику розроблених положень.

Ключові слова: прокуратура, злочинність, корупція, протидія, суспільство, правоохоронні органи.

Координация деятельности по противодействию преступности и коррупции как одно из приоритетных направлений работы прокурора

Игорь ПЕЧЕНКИН, магистр государственного управления, директор Центра антикоррупционных исследований, председатель Всеукраинской общественной организации «Правозащитная организация «Общая цель»

Анализируются изменения, внесенные в антикоррупционное законодательство Украины, и их влияние на деятельность прокуратуры в части исполнения полномочий координационной деятельности по противодействию преступности и коррупции при реализации возложенных на нее конституционных функций.

Определены ключевые задачи правоохранительных органов в сфере противодействия преступности и коррупции. Одной из важных предпосылок их эффективного исполнения является координационная деятельность органов прокуратуры, которая делает возможным объединение усилий государственных органов и налаживание координации между ними для достижения эффективных результатов. Отмечается, что каждый участник процесса координации самостоятельно определяет способ ее осуществления и необходимые для этого правовые средства, исходя из характера своей профессиональной деятельности. Однако прокурор должен координировать деятельность не всех правоохранительных органов, а только тех, задачей которых является противодействие преступности и коррупции.

Проведенное исследование уровня эффективности противодействия коррупционным правонарушениям, а также состояния координации прокуратурой деятельности правоохранительных органов в этой области свидетельствует о том, что эта сфера общественно-правовых отношений требует дальнейшего нормативного урегулирования и действенного внедрения в практику разработанных положений.

Ключевые слова: прокуратура, преступность, коррупция, противодействие, общество, правоохранительные органы.

Coordination of Actions in Counteracting Crime and Corruption as One of the Prosecutor's Priorities

Igor PECHENKIN, Master in Public Administration, Director of the Centre for Anti-Corruption Research, Chairman of the All-Ukrainian Civic Organization 'Human Rights Organization 'Common Goal'

Amendments to the anti-corruption law of Ukraine are analyzed. In particular, it is studied their impact on activities of the prosecution service while exercising coordination powers in counteracting crime and corruption which are a part of its constitutional functions.

The key tasks of the law enforcement authorities in counteracting crime and corruption are determined. One of the most important prerequisites for their effective fulfillment is coordination activities of the prosecution authorities which allow for joining efforts of the state bodies and coordinating their actions to achieve the most efficient results. Each participant of the coordination procedure is stressed to determine the manner of its implementation and all the necessary legal means

by themselves taking into consideration the nature of their professional activity. However, the prosecutor has not to coordinate actions of all the law enforcement authorities choosing only those whose tasks are to fight against crime and corruption.

The study of effectiveness of the actions in counteracting corruption crimes, as well as the state of prosecution coordination of the law enforcement authorities' activities in this area indicates that this sphere of social and legal relations requires further development of the regulatory framework and effective practical implementation of the elaborated provisions.

Keywords: prosecution service, crime, corruption, counteracting, society, law enforcement authorities.

25



Останнім часом науковці й практики системно й послідовно вивчали питання впровадження найкращих демократичних стандартів протидії злочинності та корупції, що призвело до розроблення та прийняття у жовтні 2014 року низки законів, які дають змогу зменшити їх рівень в Україні та вплив на суспільні відносини майже у всіх сферах життя.

Поширення корупції впливає на соціально-економічні умови існування суспільства, ефективну діяльність та здійснення конституційних повноважень структурами державної влади й управління, правопорядку та правосуддя, а отже, є одним із соціальних явищ, яке посягає на національну безпеку держави.

Корупційні взаємовідносини чиновництва стають елементом кримінального бізнесу. Корупція проникає до життєво важливих сфер суспільства, дає можливість встановити контроль над фінансово-промисловими групами та навіть галузями економіки, окремими великими підприємствами, лобювати свої інтереси в законодавчих органах та органах державного управління й місцевого самоврядування.

Рівень корупції дав змогу знахабнілим представникам влади майже цілком пригнітити суспільство, змусити більшість його представників зневіритися у загально визнаних людських цінностях права та справедливості, поставити країну на межу соціальної катастрофи та правового колапсу.

Аналітичне дослідження рівня ефективності протидії корупційним правопорушенням, а також стану координації прокуратурою діяльності правоохоронних органів у сфері протидії злочинності та корупції і їхньої взаємодії з представниками громадянського суспільства свідчить про те, що попри кардинальні зрушення вони потребують нормативного врегулювання й дієвого впровадження у практику розроблених положень.

Наразі постає конкретне питання зупинення правового свавілля засобами правового регулювання головного суб'єкта протидії корупції – прокуратури. При цьому розроблення та впровадження основних механізмів координаційної діяльності щодо протидії злочинності та корупції правоохоронними органами найефективніше реалізовуватимуться у взаємодії з представниками громадськості.

Питання вдосконалення координації діяльності правоохоронних органів з протидії злочинності й коруп-

ції в Україні та участі в цьому органів прокуратури стали предметом вивчення у працях Є. Блажівського, М. Бурбики, Ю. Грошевого, Л. Давиденка, В. Долежана, О. Кальмана, П. Каркача, М. Косюти, М. Курочки, В. Маляги, С. Мірошніченка, М. Мичка, В. Нора, Є. Поповича, М. Руденка, В. Синчука, Д. Суходубова.

Правовий термін «координація» має такі словникові тлумачення: 1) погодження, зведення до відповідності, установлення взаємозв'язку, контакту в діяльності людей, між діями, поняттями тощо; 2) узгодженість рухів. Тож під координацією розуміємо взаємоузгоджену діяльність кількох суб'єктів для досягнення ними спільної мети.

На відміну від терміна «взаємодія», координація передбачає наявність суб'єкта, котрий координує, який згідно з вимогами закону наділений певними організаційними повноваженнями щодо всіх інших суб'єктів такої діяльності, проте вони не перебувають із ним у відносинах залежності чи підпорядкування.

На законодавчому рівні координація діяльності правоохоронних органів визнана одним із основних напрямів державної політики з питань національної безпеки. Так, відповідно до ст. 8 Закону України «Про основи національної безпеки» такими напрямками є: реформування правоохоронної системи з метою підвищення ефективності її діяльності на основі оптимізації структури, підвищення рівня координації діяльності правоохоронних органів, покращення їхнього фінансового, матеріально-технічного, організаційно-правового і кадрового забезпечення [2].

В Україні термін «координація» у правовому сенсі був застосований 2000 року в п. 1 Положення про координацію діяльності правоохоронних органів по боротьбі зі злочинністю, схваленого Координаційним комітетом по боротьбі з корупцією і організованою злочинністю при Президенті України 17 липня 2000 року.

У ньому зазначалося, що координація – це спрямована на зміцнення законності та правопорядку спільне розроблення та практична реалізація узгоджених заходів зі своєчасного виявлення, розкриття, припинення та попередження злочинів і корупційних діянь, усунення причин та умов, які сприяють їхньому вчиненню. Незважаючи на те, що створення Координаційного комітету по боротьбі з корупцією і організованою злочинністю при Президенті України було визнано неконституційним, визначен-

ня координації, наведене у положенні, не втратило своєї актуальності й донині [5, с. 40].

Правове визначення цієї діяльності наразі врегульовано ст. 10 Закону України «Про прокуратуру», галузевим наказом Генерального прокурора України № 1/Гн «Про координацію діяльності правоохоронних органів у сфері протидії злочинності та корупції» від 16 січня 2013 року та Положенням про координацію діяльності правоохоронних органів у сфері протидії злочинності та корупції, затвердженого спільним наказом № 5/132/21/4/84/82/ОД-13/1 Генеральної прокуратури, Міністерства внутрішніх справ, Служби безпеки, Міністерства оборони, Міністерства доходів і зборів, Державної пенітенціарної служби та адміністрації Державної прикордонної служби.

Характеризуючи наказ № 1/Гн від 16 січня 2013 року, варто зазначити, що він вимагає координацію діяльності правоохоронних органів у сфері протидії злочинності та корупції вважати одним із пріоритетів у роботі прокурорів усіх рівнів [4]. Про значущість координаційної діяльності свідчить той факт, що відповідальність за стан її організації покладається: у Генеральній прокуратурі України – на заступників Генерального прокурора згідно з розподілом службових обов'язків; у прокуратурах АР Крим, областей, міст Києва і Севастополя, міських, районних, міжрайонних, інших прирівняних до них прокуратурах – на перших керівників прокуратур (п. п. 2.1 і 2.2 наказу) [9, с. 120].

У широкому розумінні мету координації можна визначити як спрямування зусиль правоохоронних органів на запобігання і протидію корупції в публічній і приватній сферах суспільних відносин, відшкодування завданих унаслідок вчинення корупційних правопорушень збитків, поновлення порушених прав, свобод чи інтересів фізичних осіб, прав чи інтересів юридичних осіб, інтересів держави.

У наказі про координацію діяльності правоохоронних органів у сфері протидії злочинності та корупції серед завдань координації із запобігання і протидії корупції виділено такі:

- визначення основних напрямів запобігання і протидії корупції на основі аналізу структури, динаміки та прогнозування тенденцій розвитку цього негативного явища;
- розроблення, узгодження і виконання спільних заходів, спрямованих на своєчасне виявлення, розкриття, припинення та попередження корупційних проявів, усунення причин та умов, що їм сприяли;
- підготовка пропозицій з удосконалення законодавства, спрямованих на підвищення ефективності правоохоронної діяльності, протидії корупції [4].

14 жовтня 2014 року Верховна Рада прийняла нову редакцію Закону України «Про прокуратуру», п. 2 ст. 25 якого передбачено координаційну діяльність органів прокуратури під час здійснення нагляду за додержанням законів органами, що провадять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство, та координацію діяльності правоохоронних органів відповідного рівня у сфері протидії злочинності [3].

Координаційні повноваження прокурори мають здійснювати шляхом проведення спільних нарад, створення міжвідомчих робочих груп, а також проведення узгоджених заходів, здійснення аналітичної діяльності. Порядок організації роботи з координації діяльності правоохоронних органів, взаємодії органів прокуратури із суб'єктами протидії злочинності визначається положенням, що затверджується спільним наказом Генерального прокурора України, керівників інших правоохоронних органів і підлягає реєстрації у Міністерстві юстиції.

Однак попри це координаційна діяльність у сфері протидії злочинності та корупції може бути врегульована й під час виконання всіх без винятку інших функцій нагляду, передбачених вимогами ст. 121 Конституції України.

Закон України «Про прокуратуру» не містить переліку суб'єктів, діяльність котрих має координуватися. Однак і в чинній, і в прийнятій редакції цього закону, який набирає чинності 25 квітня 2015 року, передбачено, що Генеральний прокурор України та підпорядковані йому прокурори координують діяльність саме правоохоронних органів.

Визначення поняття «правоохоронні органи» міститься у ч. 1 ст. 2 Закону України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів» [1]. До правоохоронних віднесено органи прокуратури, внутрішніх справ, служби безпеки, Військової служби правопорядку в Збройних Силах України, митні органи, органи охорони державного кордону, доходів і зборів, державної фіскальної служби, органи і установи виконання покарань, слідчі ізолятори, органи державного фінансового контролю, рибоохорони, державної лісової охорони та інші органи, які здійснюють правозастосовні або правоохоронні функції. Стосується це й новоствореного Національного антикорупційного бюро України, про що зазначено у відповідному законі, який набирає чинності 25 січня 2015 року.

Проте прокурор має координувати діяльність не всіх зазначених органів, а лише тих, завданням яких є протидія злочинності та корупції, а насамперед – спеціально уповноважених суб'єктів у цій сфері.

Отже, координаційна діяльність органів прокуратури в сфері протидії злочинності та корупції є однією з важливих передумов ефективної протидії, оскільки дає можливість об'єднати зусилля державних органів та налагодити координацію між ними для досягнення найефективніших результатів.

Саме координації належить ключова роль у консолідації зусиль правоохоронних органів, забезпеченні узгоджених, цілеспрямованих, спільних дій правоохоронних органів з протидії злочинності та корупції, зміцнення законності й правопорядку. Належним чином організована координація протидії злочинності та корупції покликана усунути дублювання повноважень, роз'єднаність, забезпечити ефективне виконання правоохоронними органами завдань у цій сфері, що не передбачає змішування їх функцій, підміну одних органів іншими.

Основними напрямками діяльності прокуратури у цій сфері є:

- кримінологічний аналіз злочинності та участь прокурора на цій підставі в розробленні заходів щодо її запобігання;
- контроль за виконанням правоохоронними органами заходів щодо усунення причин і умов, які сприяли вчиненню конкретного злочину;
- активізація діяльності громадськості із запобігання злочинності, зокрема корупційного спрямування;
- організація роботи з поінформованості населення про результати протидії злочинності та правової пропаганди й участі прокурора у цих заходах;
- координація запобіжної діяльності правоохоронних органів, що надає їй необхідну цілеспрямованість і результативність, уміло поєднує їх можливості та ресурси [6, с. 63].

Основними принципами координації, визначеними у п. 3 Положення про координацію діяльності правоохоронних органів у сфері протидії злочинності та корупції є:

- законність;
- рівність суб'єктів координаційної діяльності у визначенні проблемних питань щодо запобігання і протидії злочинності та корупції, розроблення пропозицій стосовно заходів, спрямованих на їх подолання;
- самостійність кожного правоохоронного органу при реалізації узгоджених рішень;
- відповідальність керівників правоохоронних органів у межах їх компетенції за якісне і своєчасне виконання узгоджених заходів;
- гласність щодо проведення координаційних заходів, висвітлення результатів проведеної роботи у засобах

масової інформації в межах, які не суперечать вимогам законодавства про захист прав, свобод людини і громадянина, державної та іншої таємниці.


Принцип законності (верховенства закону) потребує, щоб уся діяльність системи запобігання корупції ґрунтувалася виключно на правових засадах, положеннях Конституції та законів України. Жодні прагнення ефективності та високої результативності не виправдовують застосування профілактичних заходів, які суперечать нормам закону. Принцип законності визначає місце закону в ієрархії всіх інших нормативних актів і має бути головним орієнтиром у діяльності правоохоронних органів щодо протидії злочинності [7, с. 25].

Рівність суб'єктів координаційної діяльності передбачає відсутність головного та підпорядкованих суб'єктів, однакові права та можливості для них впливати на перебіг такої діяльності, недопущення дискримінації чи нав'язування з боку інших учасників своєї думки під час розроблення рекомендацій та здійснення заходів щодо протидії і запобігання корупції.

Самостійність правоохоронного органу при реалізації узгоджених рішень означає недопущення впливу на нього інших суб'єктів координаційної діяльності, виконання ним відповідних заходів лише в тій частині і в тих межах, які належать до його компетенції. При цьому, передбачаючи певні зобов'язання, учасник координаційної діяльності сам визначає спосіб їх здійснення, потрібні для цього правові засоби з огляду на характер своєї професійної діяльності.

Беручи участь у спільному прийнятті рішень, виходячи з інтересів і можливостей учасників координаційної діяльності, скерованої на підвищення ефективності боротьби зі злочинністю, керівник кожного правоохоронного органу відповідальний за виконання заходів, котрі належать до його компетенції. Персональна відповідальність керівника правоохоронного органу за виконання узгоджених рішень є необхідною умовою забезпечення високого рівня виконавчої дисципліни в усій координаційній діяльності [8, с. 413].

Подальше впровадження у практику діяльності органів прокуратури вимог нового антикорупційного законодавства при кваліфікованому і професійному підході до його застосування слугуватиме підвищенню ефективності координаційної діяльності, що вимагає від прокурорів застосування сучасних методів координації, правильного визначення стратегії і тактики взаємодії правоохоронних органів щодо протидії злочинності та корупції, виключення випадків підміни й дублювання повноважень, здійснення належної аналітичної роботи.

Неухильне виконання зазначених нормативних актів і використання повною мірою наданих координаційних повноважень є запорукою успіху в подоланні негативної тенденції поширення злочинності та корупції. 

Список використаних джерел

1. Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів: Закон України № 3781-XII від 23 грудня 1993 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/3781-12>
2. Про основи національної безпеки України: Закон України № 964-IV від 19 червня 2003 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/964-15>
3. Про прокуратуру: Закон України № 1697-VII від 14 жовтня 2014 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1697-18/page>
4. Про координацію діяльності правоохоронних органів у сфері протидії злочинності та корупції: Наказ Генерального прокурора України № 1/1гн від 16 січня 2013 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.gp.gov.ua/ua/gl.html?_m=publications&_t=rec&id=94102

5. Кальман О. Г. Координация деятельности правоохранительных органов по предотвращению и противодействию коррупции: требования нового законодательства / О. Г. Кальман, О. З. Гладун // Прокурорский надзор за соблюдением антикоррупционного законодательства Украины и Казахстана: Сборник научных трудов. – К.: Национальная академия прокуратуры Украины, 2014. – С. 38–48.

6. Кримінологія. Загальна та особлива частини / [Даньшин І. М. [та ін.]; за заг. ред. В. В. Голіни. – 2-ге вид., перероб. і доп.]. – Х.: Право, 2009. – 288 с.

7. Проблеми протидії злочинності / [Кальман О. Г. [та ін.]; за ред. проф. О. Г. Кальмана]. – Х.: Новасофт, 2010. – 352 с.

8. Прокурорський нагляд в Україні / [Когутич І. І., Нор В. Т., Павлишин А. А., Луцик В. В.]; за ред. В. Т. Нора. – К.: Ін Юре, 2011. – 592 с.

9. Суходубов Д. В. Координаційна діяльність прокуратури у сфері протидії злочинності: Монографія / Д. В. Суходубов. – Х.: Право, 2013. – 248 с.

References

1. *Pro derzhavny zakhyst pratsivnykiv sudu i pravookhoronnykh orhaniv: Zakon Ukrainy No. 3781-XII vid 23 grudnia 1993 roku* [On State Protection of Workers of Courts and Law Enforcement Authorities: Law of Ukraine No. 3781-XII, 23 December 1993]. Available at: <<http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/3781-12>>
2. *Pro osnovy natsionalnoi bezpeky Ukrainy: Zakon Ukrainy No. 964-IV vid 19 chervnia 2003 roku* [On the Fundamentals of the National Security of Ukraine: Law of Ukraine No. 964-IV, 19 June 2003]. Available at: <<http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/964-15>>
3. *Pro prokuraturu: Zakon Ukrainy No. 1697-VII vid 14 zhovtnia 2014 roku* [On Prosecution Service: Law of Ukraine No. 1697-VII, 14 October 2014]. Available at: <<http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1697-18/page>>
4. *Pro koordynatsiiu diialnosti pravookhoronnykh orhaniv u sferi protydii zlochynnosti ta koruptsii: Nakaz Generalnogo prokurora Ukrainy No. 1/1gn vid 16 sichnia 2013 roku* [On Coordination of the Law Enforcement Authorities Actions in Counteracting Crime and Corruption: Order of the Prosecutor General of Ukraine No. 1/1gn, 16 January 2013]. Available at: <http://www.gp.gov.ua/ua/gl.html?_m=publications&_t=rec&id=94102>
5. **Kalman O. G. and Gladun O. Z.** (2014) 'Koordinatsiia deiatelnosti pravookhranitelnykh organov po predotvrashcheniiu i protivodeistviuu koruptsii: trebovaniia novogo zakonodatelstva' [Coordination of the law enforcement authorities actions while preventing and counteracting corruption: Requirements of a new legislation], in *Prokurorskii nadzor za sobliudeniem antikorruptsionnogo zakonodatelstva Ukrainy i Kazakhstana: Sbornik nauchnykh trudov* [The prosecutor's supervision over the observance of the anti-corruption legislation of Ukraine and Kazakhstan: Collected scientific papers]. Kyiv: Natsionalnaia akademiia prokuratury Ukrainy, pp. 38–48.
6. **Kryminolohiia. Zahalna ta osoblyva chastyny** [Criminology. General and special parts]: 2nd ed. (2009), Golina V. V. (ed.). Kharkiv: Pravo.
7. *Problemy protydii zlochynnosti* [Problems of counteracting crime] (2010), Kalman O. G. (ed.). Kharkiv: Novasoft.
8. **Kogutyich I. I., Nor V. T., Pavlyshyn A. A. and Lutsyk V. V.** (2011) *Prokurorsky nahliad v Ukraini* [The prosecutor's supervision in Ukraine], Nor V. T. (ed.). Kyiv: In lure.
9. **Sukhodubov D. V.** (2013) *Koordinatsiina diialnist prokuratury u sferi protydii zlochynnosti: Monohrafiia* [Coordination of actions of the prosecution service in counteracting crime: Monograph], Kharkiv: Pravo.

