

ПРО ЗМІСТ КООРДИНАЦІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ПРОКУРАТУРИ ЯК СУБ'ЄКТА ЗАПОБІГАННЯ ЗЛОЧИНАМ

ABOUT THE CONTENT OF THE COORDINATION ACTIVITIES OF THE PROSECUTOR'S OFFICE AS THE SUBJECT OF CRIME PREVENTION

Новосад Ю.О.,

кандидат юридичних наук,

начальник управління нагляду у кримінальному провадженні прокуратури Волинської області

У статті з'ясовано суть і проаналізовано зміст діяльності прокуратури, пов'язаний із координацією дій правоохоронних органів у сфері боротьби зі злочинами, а також визначені найбільш проблемні питання, що потребують розв'язання на нормативно-правовому рівні, та сформульовані науково обґрунтовані заходи щодо їх вирішення.

Ключові слова: координація, взаємодія, діяльність, запобігання, злочин, прокуратура, сфера боротьби зі злочинами, правоохоронні органи.

В статье выявлена сущность и проанализировано содержание деятельности прокуратуры, связанного с координацией действий правоохранительных органов в сфере борьбы с преступлениями, а также определены наиболее проблемные вопросы, требующие решения на нормативно-правовом уровне, и сформулированы научно обоснованные меры по их решению.

Ключевые слова: координация, взаимодействие, деятельность, предупреждения, преступление, прокуратура, сфера борьбы с преступлениями, правоохранительные органы.

The article analyzes revealed the nature and content of the prosecution relating to the coordination of law enforcement agencies in fighting crime, and identified the most problematic issues that need solving on the legal level, formulated scientifically based measures to their solution.

Key words: coordination, interaction, activity, prevention, crime, Prosecutor's Office, sphere of combating crime, police.

Постановка проблеми. Відповідно до вимог ст. 25 Закону України «Про прокуратуру», на органи прокуратури покладено завдання із координації діяльності у сфері боротьби зі злочинністю. У контексті цього Генеральний прокурор видав низку нормативно-правових актів, що регулюють це питання.

Проте, як свідчить практика, досі належних правових механізмів у цьому напрямі в Україні не створено, що негативно впливає на ефективність діяльності усіх без винятку суб'єктів запобігання злочинам та в цілому на результативність реалізації наглядових функцій цього державного органу.

Однією з обставин, що зумовлює такий стан справ у сфері боротьби зі злочинністю, є неналежний науковий супровід цієї проблематики. Зокрема, досі на доктринальному рівні не повною мірою з'ясовано суть і зміст координаційної діяльності, а також її відмінності від такого рядового поняття, як взаємодія.

Як показали результати проведеного аналізу, неоднозначно тлумачиться зміст цих правових категорій як і на нормативно-правовому рівні, так і серед практиків. Дещо морально та юридично застарілими є й визначені у відомчих джерелах форми, методи та засоби координаційної діяльності прокуратури, що також є однією з детермінант, яка гальмує змістові зміни, у тому числі інших напрямів, визначених у законі видів прокурорського нагляду.

Таким чином, наявна складна теоретико-прикладна проблема, яка потребує розв'язання на науковому рівні, що й стало вирішальним під час вибору предмета і мети цієї наукової статті, а також її осно-

вного завдання – науково обґрунтувати шлях вирішення наявних проблем.

Стан дослідження. Як показало вивчення наукової та навчально-методичної літератури, питаннями підвищення ефективності діяльності прокуратури у сфері боротьби зі злочинністю досить плідно займаються науковці як прокурорського нагляду, так і кримінологи. Зокрема, у цьому контексті потужне доктринальне підґрунтя створили такі науковці, як В.С. Бабкова, О.М. Бандурка, Ю.В. Баулін, В.І. Борисов, М.М. Говоруха, В.М. Гусаров, Л.М. Давиденко, О.М. Джужа, В.В. Долежан, Л.С. Жиліна, І.М. Козьяков, О.Г. Колб, М.В. Косюта, Т.В. Корнякова, В.В. Кулаков, М.Й. Курочка, М.П. Курило, О.М. Литвинов, О.М. Литвак, М.І. Мичко, М.В. Руденко, Г.П. Середа, М.І. Скригонюк, Є.О. Шевченко та ін.

Водночас в умовах проведення правової реформи в Україні, а також суттєвого підвищення рівня злочинності в останні роки (2014–2016 рр.) [1] питання щодо підвищення рівня ефективності та місця прокуратури в системі суб'єктів боротьби зі злочинністю вивчені недостатньо, а тому потребують активізації наукових розробок у зазначеній сфері суспільних відносин, що й стало вирішальним у визначенні предмета цього дослідження.

Виклад основних положень. Практика боротьби зі злочинністю в Україні свідчить про те, що без прокуратури координаційна діяльність неможлива. При цьому варто мати на увазі, що інші правоохоронні органи під час виконання покладених на них завдань можуть узгоджувати свої дії, проте така діяльність не є координаційною, вона є лише взаємодією. Як пока-

зали результати цього дослідження, прокурор обирає форму координаційної діяльності, визначає керівників правоохоронних органів, які будуть брати в ній участь, запрошує їх до розробки і прийняття координаційних заходів, готує проекти документів, головує на координаційних (міжвідомчих) нарадах, надсилає ухвалені рішення іншим суб'єктам, контролює їх своєчасне і належне виконання. Водночас Закон України «Про прокуратуру» розглядає координацію лише в межах нагляду за додержанням законів органами, що провадять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство (ст. 25). Тобто перелік об'єктів координації обмежено органами, визначеними ст. 38 КПК України та ст. 4 Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність».

У поняттях «координація» та «взаємодія» є істотні відмінності. Саме тому не зовсім логічною є навіть сама постановка питання про їх порівняння, оскільки це цілком різні поняття. Хоча зміст термінів «координація» і «взаємодія» схожа, вони різняться тим, що під час координації одна сторона організовує відносини, а інша – лише виконує умови відносин. Натомість під час взаємодії обидві сторони зобов'язані організовувати відносини, у кожному конкретному випадку одна чи друга сторона відносин бере на себе функцію організації таких відносин. Як правильно у зв'язку з цим наголошується у науковій літературі, під час координації перша сторона – організатор – виступає як керуючий компонент системи, тобто є суб'єктом управління, а друга сторона – керованим компонентом, тобто об'єктом управління, якому немає потреби нести організаторський тягар [2, с. 54]. До того ж координація здійснюється спеціально для цього утвореним органом, а взаємодія налагоджується самими суб'єктами сумісної (спільної) діяльності у випадку, коли немає потреби залучати до цієї справи можливості координаційного органу. Під час взаємодії, на відміну від координації, у її учасників, як правило, відсутні нормативно визначені обов'язки із застосування погоджених заходів, розподілу сил і засобів [3, с. 43]. Ще одна відмінність між координацією і взаємодією полягає у тому, що взаємодія організовується між двома і більше суб'єктами спільної діяльності, а в процесі координації має брати участь як мінімум три суб'єкти, один із яких виконує роль координатора. При цьому координатор та об'єкти координації можуть належати до різних систем, що безпосередньо стосується і досліджуваної нами проблематики. У цьому випадку координація є поза-системною, на відміну від внутрішньо-системної, коли всі її учасники – елементи однієї системи. Крім цього, у науковій літературі координація визначається як: 1) спеціальна система теоретико-методологічних і праксеологічних засад інтерпретації методів і методик упорядкування та взаємоузгодження організаційно-управлінської діяльності правоохоронних та інших державних і недержавних органів і організацій з метою створення ефективної організаційно-управлінської та правової системи перманентного контролю за криміногенними процесами

в суспільстві та превентивної протидії злочинності [4, с. 26–27]; 2) методика здійснення функції управління, що спрямована на досягнення основної мети діяльності органів безпеки [5, с. 33]. О.М. Литвинов визначає поняття координації в контексті змісту профілактики злочинів, під якою пропонує розуміти «узгодження дій тактично самостійних суб'єктів системи профілактики злочинів за різними елементами діяльності за наявності рівноправних зв'язків між ними, спільної стратегічної мети діяльності для підвищення ефективності протидії злочинності» [6, с. 74]. М.В. Косюта формулює це поняття через зміст правовідносин у сфері координації прокуратурою діяльності інших правоохоронних органів, розуміючи під такими організаційно-правоохоронні, багатосторонні відносини, змістом яких є вироблення і реалізація спільних заходів в межах компетенції кожного з учасників, спрямованих на усунення злочинних проявів і запобігання їм [7, с. 13]. На думку В.В. Сухоноса, головна мета координації – підвищення ефективності діяльності органів та організацій й об'єднання їх зусиль [8, с. 11].

Як видається, мету координації органами прокуратури діяльності із запобігання злочинам доцільно визначити як таку, що спрямована на підвищення ефективності діяльності правоохоронних органів на основі об'єднання їх спільних зусиль, спрямованих на запобігання, виявлення, припинення та розкриття злочинів, а також усунення (запобігання) дублювання їх повноважень під час виконання професійних завдань та функцій.

До основних завдань координації О.М. Литвинов відносить: створення єдиного фронту боротьби зі злочинністю на основі залучення до цієї справи не лише правоохоронних та інших державних органів, але й громадських формувань та окремих громадян; активізацію роботи суб'єктів запобігання злочинам; економію затрат сил, засобів та матеріальних цінностей під час запобігання злочинам; забезпечення реалізації державних програм у сфері боротьби зі злочинністю; розробка стратегії та рекомендацій щодо підвищення ефективності запобігання злочинам; вивчення та узагальнення практики координаційної діяльності; забезпечення її наступального характеру та цілеспрямованості; усунення дублювання, паралелізму в їх діяльності; забезпечення принципів координаційної та запобіжної діяльності [9, с. 74].

Виходячи з результатів цього дослідження, до завдань координації органами прокуратури діяльності із запобігання злочинам потрібно віднести: 1) визначення та спрямування узгодженого підходу щодо реалізації державної політики боротьби зі злочинами на основі залучення до цієї справи не лише правоохоронних та інших державних органів, але й громадських формувань та окремих громадян; 2) узгодження (погодження) правоохоронних заходів під час різних напрямів та форм запобігання злочинам; 3) всебічний аналіз роботи суб'єктів координаційної діяльності з виявлення, припинення, розслідування та запобігання злочинам, тобто вивчення та узагальнення практики координаційної діяльності;

4) економію затрат сил та засобів під час правоохоронної діяльності; 5) розробку стратегії та рекомендацій щодо підвищення ефективності правоохоронної діяльності.

Водночас основними принципами координаційної діяльності мають стати: а) рівність усіх суб'єктів координаційної діяльності в ухваленні спільних рішень, постановці питань, внесенні пропозицій, розробці рекомендацій і заходів; б) самостійність кожного правоохоронного органу у межах наданих йому законодавством повноважень, недопущення змішування компетенції, підміни одного органу іншим під час реалізації узгоджених рішень, рекомендацій та проведенні спільних заходів; в) гласність у висвітленні результатів роботи в тих межах, коли вона не суперечить вимогам законодавства про захист прав, свобод людини і громадянина, державної та іншої таємниці, що охороняється законом; г) відповідальності керівників кожного правоохоронного органу за своєчасне виконання узгоджених заходів. Як з цього приводу обгрунтовано доводить Л.М. Давиденко, координація здійснюється на основі: дотримання законності; рівності всіх учасників координації в підготовці питань, внесенні пропозицій, розробці рекомендацій і заходів; самостійності кожного правоохоронного органу в межах наданих йому законодавством України повноважень під час виконання погоджених рішень, рекомендацій і заходів; відповідальності керівників кожного правоохоронного органу за виконання погоджених заходів [10, с. 289]. У свою чергу, О.М. Литвинов зазначає, що успішне здійснення координації залежить від виконання певних організаційних принципів, що гарантує усунення помилок під час її здійснення. До таких принципів він відносить: 1) загальноправові принципи: законність, гласність, гуманізм; 2) спеціально-галузеві принципи: а) управлінські; б) кримінологічні принципи [11, с. 74]. В.К. Рябцев та Ю.М. Капітонова принципами координації називають: рівність всіх її учасників, самостійність кожного правоохоронного органу під час виконання погоджених рішень, законність, системність та постійність координації [12, с. 97].

Отже, більшість авторів до принципів координації органами прокуратури діяльності із боротьби зі злочинністю відносить: законність; рівність суб'єктів координаційної діяльності; самостійність; гласність; погодженість; об'єктивність; відповідальність.

Як показує практика, основні напрями координації включають: а) спільний аналіз стану злочинності, вивчення практики виявлення, розкриття, розслідування і запобігання цієї категорії злочинів; б) виконання заходів в рамках запобігання окремим видам злочинам, передбачених програмами із боротьби зі злочинністю; в) розробку пропозицій із запобігання злочинам; г) підготовку інформаційних матеріалів для органів державної влади та місцевого самоврядування; г) узагальнення практики застосування відповідного законодавства, розробку пропозицій про вдосконалення правового регулювання діяльності із запобігання злочинам; д) узагальнення практики виконання міжнародних договорів [13, с. 195].

Під час дослідження встановлено, що прокурори міст із районним поділом координують діяльність правоохоронних органів із запобігання злочинам в масштабі міст, а також взаємодіють з цих питань з міськими органами виконавчої влади і місцевого самоврядування та дислокованими на їх території спеціалізованими прокуратурами, використовуючи при цьому загальні форми. Винятком є координаційні (міжвідомчі) наради, підготовка і проведення яких здійснюються в певних випадках разом зі спеціалізованими прокурорами, що функціонують у відповідних сферах правових відносин: воєнній, екологічній, транспортній. При цьому в постановах, що приймаються на таких нарадах, визначаються спільні організаційно-практичні заходи для всіх суб'єктів координації, у тому числі і для прокурорів районів у містах, позаяк необхідність проведення координаційних (міжвідомчих) нарад на районному рівні, як це мало місце раніше, втрачається. Встановлено також, що форми координації обираються прокурорами особисто з урахуванням пропозицій керівників правоохоронних органів, стану законності, структури і динаміки злочинності та інших чинників, що впливають на ці явища, характеру питань, які можуть бути вирішені за допомогою такого організаційно-правового засобу, як координація. При цьому у них є завдання: а) визначення основних напрямів запобігання злочинності на основі аналізу їх структури, динаміки та прогнозування тенденцій розвитку цих негативних явищ; б) розробку, узгодження і виконання спільних заходів з метою своєчасного виявлення, розкриття, припинення та попередження злочинних і корупційних проявів, усунення причин та умов, що їм сприяли; в) підготовку пропозицій з удосконалення законодавства, спрямованих на підвищення ефективності правоохоронної діяльності у сфері запобігання злочинам [14].

Результати цього дослідження показали, що найбільш поширеною формою координаційної діяльності правоохоронних органів в Україні є координаційна нарада, до складу якої за посадою входять прокурор (голова наради) та перші керівники відповідних правоохоронних органів (учасники наради). На координаційних нарадах, які скликаються не менше як один раз на півріччя, розглядаються найбільш важливі (актуальні) питання запобігання злочинам. Водночас варто визнати, що нерідко на практиці проявом формалізму можна визнати абстрактні, нечіткі постанови цих нарад, які, по суті, не спонукають до конкретних дій, а проконтролювати їх виконання взагалі неможливо. Йдеться про формулювання рішень, які зводяться до загальних закликів «активізувати», «підвищити», «покращити», «посилити» тощо. Не додають авторитету учасникам координаційної діяльності також й рішення нарад, у яких зазначаються та повторюються їх повсякденні обов'язки, передбачені законами України та підзаконними нормативно-правовими актами відомчого характеру. Наприклад, щодо перевірок додержання конституційних прав і свобод людини, громадянина, іноземців та осіб без громадянства на стадіях досу-

дового розслідування та судового провадження, під час їх перебування у місцях тримання затриманих, установах попереднього ув'язнення, виконання покарань тощо.

Як встановлено у цьому дослідженні, до суттєвих недоліків координаційної діяльності варто віднести і відсутність виваженого підходу до обрання проблем, вирішення яких може бути здійснено за допомогою такої організаційної форми, як координаційна (міжвідомча) нарада. Під час визначення проблем, що потребують об'єднання зусиль правоохоронних органів, першочергову увагу потрібно приділяти діяльності із запобігання насамперед особливо тяжких злочинів, а саме: бандитизму, тероризму, торгівлі людьми, навмисним убивствам, іншим тяжким і особливо тяжким кримінальним порушенням, а також тим, які вчиняються організованими злочинними групами та організаціями передусім у сфері економіки та високих технологій; незаконному обігу наркотиків, зброї та боєприпасів. При цьому, обираючи актуальні для координації питання, потрібно враховувати не суто відомчі позиції, а здійснювати ґрунтовний аналіз та облік правозастосовної практики в масштабах держави та окремих регіонів. З огляду на це як пріоритетний напрям може розглядатися стан запобігання кримінальним правопорушенням у містах, районах, мікрорайонах відповідних адміністративно-територіальних утворень із несприятливою криміногенною ситуацією. Цю пропозицію можна вважати дійсно перспективною, якщо взяти до уваги феномен сучасної злочинності, зокрема, такі її прояви, як наркоманія, кримінальні правопорушення у сфері економіки та в молодіжному середовищі. Крім того, доведено, що кожна організована злочинна група має власний базовий «анклав», тобто дислокується і має фінансову підтримку на певній території конкретного регіону.

Таким чином, визначивши мету, завдання та принципи координації прокуратурою діяльності із запобігання злочинам, до її особливостей варто віднести такі із них: а) така координація є функцією прокуратури, яка, на жаль, не отримала чіткого законодавчого визначення серед інших її функцій.

Проте, беручи до уваги домінуючу думку науковців щодо віднесення «координації діяльності із запобігання злочинам» саме до функцій органів прокуратури, пропонуємо відповідні зміни внести до ст. 121 Конституції України та ст. 2 Закону України «Про прокуратуру»; б) досліджуваний вид координації є позасистемним, а отже, має свої характерні риси порівняно із внутрішньо-системною координацією, під час якої всі її учасники є суб'єктами однієї системи (відомства); в) координаційна діяльність органів прокуратури має міжгалузевий характер, оскільки вона здійснюється щодо організаційно не підпорядкованих об'єктів управління та безпосередньо не стосується їх компетенції із самостійного запобігання злочинам; г) координаційна функція прокуратури об'єктивно впливає з її ролі як структури, взаємодіючої з питань забезпечення законності з усіма галузями державної влади; д) координація доповнює наглядову функцію прокуратури і розширює її можливості; ж) прокурори координують дії тих правоохоронних органів, для яких запобігання злочинам є головною (пріоритетною) та повсякденною функцією; з) основною організаційною формою діяльності в процесі здійснення координації є засідання координаційних комітетів і координаційних нарад під головуванням прокурорів. Проте координаційна діяльність прокурорів не може обмежуватись лише головуванням на засіданнях колегіальних органів, вона також включає у себе повсякденну організаторську діяльність щодо налагодження контактів між учасниками (суб'єктами) координації; є) координуюча роль прокурора не зменшує значення інших правоохоронних органів із запобігання злочинам, не ставить їх у залежність і під контроль прокуратури.

Висновки. Таким чином, під координацією органами прокуратури діяльності щодо запобігання злочинам варто розуміти діяльність прокурорів, які наділені відповідними організаційними повноваженнями, і яка спрямована на узгодження (погодження) функціонування самостійних суб'єктів за наявності рівноправних зв'язків між ними та спільної загальної мети.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Кулик О.Г. Сучасна кримінальна ситуація в Україні: тенденції і прогноз / О.Г. Кулик [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.nbuv.gov.ua>.
2. Арістова І.В. Державна інформаційна політика: організаційно-правові аспекти : [моногр.] / [І.В. Арістова, О.М. Бандурка] ; за заг. ред. проф. О.М. Бандурки. – Х. : Вид-во ун-ту внутр. справ, 2000. – 368 с.
3. Бурбика М.М. Сутність та особливості координаційної діяльності органів прокуратури у сфері протидії злочинності / М.М. Бурбика // Форум права. – 2011. – № 4. – С. 43–48. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2011-4/1_lbmmpcz.pdf.
4. Білоус В.Т. Координація управління правоохоронними органами України по боротьбі з економічною злочинністю (адміністративно-правовий аспект) : дис. ... д-ра юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / В.Т. Білоус ; Нац. акад. держ. податкової служби України. – Ірпінь, 2004. – 444 с.
5. Махнин В.И. Основы управления в органах безопасности : [учебник] / В.И. Махнин ; отв. ред. проф. Б.С. Тетерин. – М. : Изд-во Шумилова И.П., 2001. – 183 с.
6. Литвинов О.М. Кримінологічні прогнозування і планування в координації діяльності суб'єктів профілактики злочинів / О.М. Литвинов // Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ. – 2001. – Спец. вип. – С. 69–74. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/UJRN/VKhnvvs_2001_Spets.
7. Косюта М.В. Проблеми та шляхи розвитку прокуратури України в умовах побудови демократичної правової держави : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : спец. 12.00.10 «Судоустрій; прокуратура та адвокатура» / М.В. Косюта ; Нац. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого. – Х., 2002. – 33 с.

8. Сухонос В.В. Планування роботи в органах прокуратури / В.В. Сухонос // Прокуратура. Людина. Держава. – 2004. – № 9. – С. 8–13.
9. Литвинов О.М. Соціально-правовий механізм протидії злочинності в Україні : [моногр.] / О.М. Литвинов. – Х. : Вид-во Харк. Нац. ун-ту внутр. справ, 2008. – 446 с.
10. Давыденко Л.М. Противодействие преступности: теория, практика, проблемы : [моногр.] / Л.М. Давыденко, А.А. Бандурка ; Нац. ун-т внутр. дел. – Х., 2005. – 302 с.
11. Литвинов О.М. Адміністративно-територіальна координація діяльності суб'єктів профілактики злочинів в Україні на місцевому рівні : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Олексій Миколайович Литвинов ; Нац. ун-т внутр. справ. – Х., 2002. – 275 с.
12. Организация работы городской (районной) прокуратуры : [метод. пособие]. – М. : НИИ при Генпрокуратуре РФ, 2014. – 311 с.
13. Мірошніченко С.С. Запобігання злочинності – одна із функцій органів прокуратури / С.С. Мірошніченко // Проблеми законності. – 2005. – Вип. 75. – С. 158–161.
14. Мудров А. Форми координації діяльності правоохоронних органів у сфері протидії злочинності та корупції / А. Мудров, І. Європіна // Вісник Нац. акад. прокуратури України. – 2013. – № 3(31). – С. 73–78.