

ПРИНЦИПИ КООРДИНАЦІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ПРОКУРАТУРИ У СФЕРІ ПРОТИДІЇ ЗЛОЧИННОСТІ ТА КОРУПЦІЇ

Розглянуто принципи координаційної діяльності прокуратури у сфері протидії злочинності та корупції, визначено їх правову природу та систему. Розкрито зміст кожного принципу координаційної діяльності, виявлено прогалини й недоліки в їх законодавчому регулюванні та практичній реалізації, надано пропозиції з їх усунення.

Ключові слова: координаційна діяльність, принципи координації, прокурор, протидія злочинності та корупції.

Прокуратура України відіграє провідну роль у протидії злочинності та корупції, що виявляється в різних формах і забезпечується при виконанні всіх покладених на органи прокуратури функцій. Проте особливого значення в цій сфері набуває координаційна діяльність, яка, з огляду на її специфічну правову природу і недостатню нормативну урегульованість, потребує визначення основоположних засад, що визначає актуальність обраної теми.

Проблеми координаційної діяльності прокуратури в Україні розробляли такі дослідники, як Д. М. Бакаєв, В. Д. Войцишен, Л. М. Давиденко, В. В. Долежан, П. М. Каркач, Г. К. Кожевніков, М. В. Косюта, І. Є. Марочкін, О. Р. Михайленко, Д. В. Суходубов, В. В. Сухонос та ін. Проте в працях цих та інших авторів питання принципів координаційної діяльності прокуратури у сфері протидії злочинності та корупції висвітлено недостатньо повно.

Термін «принцип» має латинське коріння, що в перекладі означає «основа» або «початок» чогось. Як зауважує В. І. Малюга, принципи – це керівні, фундаментальні ідея, основні правила поведінки, центральні поняття, основа системи, що відображають як об'єктивні, так і суб'єктивні начала [5, с. 67]. На думку М. Мичка, принципи утворюють каркас, який слугує опорою для всіх конкретних правових актів, що регулюють організацію і діяльність

державного інституту в цілому або окремих його ланок [7, с. 45]. Т. М. Добровольська зазначає, що стосовно діяльності прокуратури принципи – це найбільш загальні, вихідні положення, що розкривають сутність і направленість цієї діяльності, із яких, в свою чергу, випливає положення більш окремого характеру [2, с. 20]. Отже, у розумінні більшості дослідників, принципи слугують першоосною, фундаментом правового регулювання у певній сфері, в нашому випадку – координаційної діяльності прокуратури.

Разом з тим значення принципів координаційної діяльності цим не обмежуються, оскільки, на думку деяких дослідників, вони також мають важливе функціональне призначення. Так, П. М. Каркач відмічає, що під принципами координації слід розуміти загальні керівні положення або засоби, що визначають повноваження суб'єктів координації, і є гарантією її здійснення [3, с. 286]. Д. В. Суходубов розглядає ці принципи також як правові засоби здійснення координації, і визнає, що вони є загальними керівними положеннями координації діяльності правоохоронних органів у боротьбі зі злочинністю і обов'язковими для всіх учасників координації [13, с. 58]. Таким чином, принципи координаційної діяльності не лише розкривають її сутність і значення, а й слугують досягненню завдань координаційної діяльності, безпосередньо втілюючись у кожній із форм координації.

На думку більшості вчених, керівні ідеї стають принципами тоді, коли закріплені в нормах права [1, с. 15; 6, с. 23-24]. Отже, сутнісною ознакою принципів координаційної діяльності є їх нормативне закріплення. Проте варто зазначити, що, з огляду на недостатню правову урегульованість самої координаційної діяльності прокуратури у сфері протидії злочинності та корупції, сучасне нормативне закріплення її принципів має місце не на законодавчому, а на відомчому рівні. Однак, на наш погляд, це не перешкоджає визнанню відповідних засад як основоположних і таких, що мають всі необхідні ознаки принципів у певній сфері правового регулювання.

Принципи координаційної діяльності не можуть розглядатися у відриві від принципів організації та діяльності органів прокуратури України. Як

відомо, система останніх закріплена у ст. 6 Закону України «Про прокуратуру», і до неї належать принципи: єдності і централізації; законності; незалежності; захисту прав громадян на засадах їх рівності перед законом, незалежно від національного чи соціального походження, мови, освіти, ставлення до релігії, політичних переконань, службового чи майнового стану та інших ознак; вжиття заходів до усунення порушень закону, від кого б вони не виходили, поновлення порушених прав і притягнення у встановленому законом порядку до відповідальності осіб, які допустили ці порушення; гласності; позапартійності (деполітизації).

По відношенню до принципів координаційної діяльності прокуратури вказані принципи є нормами більш загальної керівної дії. Це зумовлено, по-перше, тим, що вони закріплені у акті вищої юридичної сили, тобто на рівні закону, тоді як принципи координаційної діяльності – на рівні міжвідомчого акта. По-друге, принципи організації та діяльності прокуратури поширюються на всі сфери діяльності прокуратури, тоді як принципи координації діють лише в межах відповідного напрямку роботи прокуратури.

Таким чином, принципи координаційної діяльності мають бути виокремлені на основі та у відповідності до принципів організації і діяльності прокуратури. Проте це не применшує їхнього значення, оскільки обидві ці групи принципів тісно взаємопов'язані та узгоджені між собою: повне і всебічне втілення в життя принципів координаційної діяльності автоматично тягне за собою реалізацію принципів організації і діяльності прокуратури, і навпаки – порушення хоча б одного із них тягне за собою порушення інших і в результаті страждає вся система принципів організації та діяльності органів прокуратури України.

Отже, принципи координаційної діяльності становлять цілісну і відносно відокремлену систему, до якої, відповідно до п. 3 Положення про координацію діяльності правоохоронних органів по боротьбі із злочинністю та корупцією від 26.04.2012 р. [9], належать: законність; рівність суб'єктів координаційної діяльності у визначенні проблемних питань щодо запобігання і протидії

злочинності та корупції, розробці пропозицій щодо заходів, спрямованих на їх подолання; самостійність кожного правоохоронного органу при реалізації узгоджених рішень; відповідальність керівників правоохоронних органів, в 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.

Кожен з указаних принципів має самостійне значення, у зв'язку із чим необхідно приділити їх характеристиці більш докладну увагу.

Першочергове значення для здійснення координаційної діяльності має *принцип законності*. Як вказують П. М. Каркач та В. Л. Синчук, законність дій і рішень – це одне із головних конституційних правил усієї публічної та громадської діяльності в нашій державі. Координація повинна проводитися при суворому дотриманні законності. Цей принцип чітко виражений у законодавчих актах, що регламентують діяльність правоохоронних органів, в яких закріплено вимоги про необхідність додержуватися законодавства України [4, с. 26]. Д. В. Суходубов додає, що законність є загальним принципом діяльності усіх правоохоронних органів, оскільки це основний принцип будь-якої діяльності, що регламентується правом; вимоги про точне виконання законності стосуються усіх державних органів, посадових осіб і громадян [13, с. 59].

Не заперечуючи значення законності при здійсненні координаційної діяльності, варто зауважити, що ця засада не може розглядатися як специфічний принцип координації з огляду на свій міжгалузевий характер. Якщо йти таким шляхом, то до принципів координації варто віднести принципи верховенства права, гуманізму, демократизму та ін., які мають загальноправовий характер і у сфері координації лише набувають певної специфіки, але не дають змоги з'ясувати правової природи цієї діяльності. Відповідно до цього, необхідність додержання засади законності вимагає від учасників координаційної діяльності: 1) вирішувати лише ті питання, які

віднесені законом до компетенції правоохоронних або інших органів, що беруть участь у координації; 2) приймати рішення відповідно до встановленої процедури та в межах, передбачених законом; 3) реалізувати координаційні заходи у визначеному правовими нормами порядку.

При цьому на прокуратуру, діяльність якої, згідно зі ст. 4 Закону України «Про прокуратуру», спрямована на всемірне утвердження верховенства закону і зміцнення правопорядку, покладається завдання забезпечувати додержання вимог закону при розробленні спільних заходів, а також здійснювати нагляд за законністю їх реалізації, реагуючи на виявлені порушення, від кого б вони не виходили.

Принцип рівності суб'єктів координаційної діяльності у визначенні проблемних питань щодо запобігання і протидії злочинності та корупції, розробці пропозицій щодо заходів, спрямованих на їх подолання, можна вважати суто координаційним принципом. Він означає, що координація здійснюється на засадах рівності усіх її учасників, що зумовлено правовим становищем кожного органу, що бере участь у координації. Оскільки відповідні органи не підпорядковуються одне одному і не залежать одне від одного у своїй практичній діяльності, то і виникає потреба у координації їхніх дій, які в іншому випадку спрямовувалися б імперативно з одного центру керування.

Оцінюючи значення цього принципу, В. Нор обґрунтовано вважає, що суб'єкти координації мають право розраховувати на уважне ставлення щодо всіх їх пропозицій, на недопущення дискримінаційних кроків з боку інших учасників координації в процесі розробки і узгодження рекомендацій та здійснення заходів у боротьбі зі злочинністю [8, с. 182]. Таким чином, принцип рівності повинен розглядатися у двох вимірах: як рівність правоохоронних органів, які беруть участь у координаційній діяльності, та як рівність безпосередніх учасників координації, тобто посадових осіб цих органів, при формулюванні пропозиції, їх обговоренні, прийнятті рішень тощо.

Принцип рівності має важливе практичне значення, оскільки дозволяє учасникам координаційної діяльності виробити необхідні для всіх узгоджені

заходи. Наприклад, згідно з п. п. 7-8 Положення про координацію діяльності правоохоронних органів по боротьбі із злочинністю та корупцією від 26.04.2012 р., правоохоронний орган, яким ініційовано розгляд на нараді проблемних питань, готує та надає відповідному прокурору необхідні для її проведення матеріали, у тому числі пропозиції щодо учасників наради та проект постанови. Члени координаційної наради при обговоренні питань користуються рівними правами. Рішення координаційної наради оформляється у формі постанови, яка вважається узгодженою за умови підписання головою та членами наради. Отже, проведення нарад, як і реалізація інших форм координації, хоча і здійснюється під керівництвом прокурора, проте виключає диктат з його боку, чи нав'язування якоїсь позиції, однобічно спрямованої на задоволення корпоративних інтересів певного правоохоронного органу на шкоду виконанню спільних завдань.

Принцип самостійності кожного правоохоронного органу при реалізації узгоджених рішень означає незалежність учасників координації у своїй практичній діяльності одне від одного. Прийняття ними рішень та вчинення дій, спрямованих на реалізацію узгоджених заходів не потребує погодження з іншими учасниками координації, чи затвердження з боку прокурора або інших суб'єктів. Вказаний принцип покликаний не лише відокремити учасників координаційної діяльності одне від одного, а й враховує ту обставину, що кожний суб'єкт координації має специфічні компетенцію, структуру, умови функціонування, що відповідним чином позначається виконанні ним спільних координаційних заходів.

На виконання вказаного принципу прокурор має враховувати, що він виступає організатором координації, проте не може давати розпорядження іншим правоохоронним органам з питань координації чи втручатися в їх оперативну діяльність. Щодо інших учасників координації прокурор не має владно-розпорядчих повноважень, а прийняття ним будь-яких рішень щодо проведення нових чи додаткових координаційних заходів потребує погодження з іншими суб'єктами координаційної діяльності.

Принцип відповідальності керівників правоохоронних органів, в межах їх компетенції, за якісне і своєчасне виконання узгоджених заходів передбачає покладення на кожного суб'єкта координації в особі його керівника персонального обов'язку забезпечувати належну реалізацію координаційних заходів. Саме керівники відповідних органів, а не прокурор, здійснюють оперативне керівництво виконанням узгоджених заходів та відомчий контроль за їх реалізацією, і несуть за них повну відповідальність. Проте, в умовах, коли законодавство не передбачає конкретної юридичної відповідальності керівника за неналежну організацію роботи на цьому напрямі, прокурору досить складно реагувати на порушення, виявлені у цій сфері, щодо керівництва правоохоронних органів, які беруть участь у координації.

Принцип гласності, як і принцип законності, має більш загальний характер, ніж інші засади координації, адже його передбачено як у ст. 6 Закону України «Про прокуратуру» серед основних принципів організації і діяльності цього органу, так і в усіх законодавчих актах, які регламентують діяльність правоохоронних органів, що беруть участь у координації. Проте у цій сфері він набуває практичного спрямування, оскільки передбачає 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.

Відповідно до п. 1 наказу Генерального прокурора України № 11 гн від 14.07.2006 р. «Про організацію роботи органів прокуратури України з реалізації принципу гласності», прокурори повинні розглядати гласність у діяльності прокуратур усіх рівнів як важливий засіб запобігання злочинності, зміцнення законності та формування в суспільстві об'єктивної думки щодо виконання органами прокуратури покладених на них завдань і функцій [10]. Вважаємо, що вказані положення актуальні й для інших правоохоронних органів – учасників координаційної діяльності, оскільки гласність дозволяє забезпечити постійний контакт правоохоронних органів з населенням, дає змогу зміцнити авторитет правоохоронних органів у державі. Тому варто підтримати думку

В. В. Сухоноса про доцільність запрошення представників засобів масової інформації на засідання координаційних нарад, оскільки принцип гласності створює сприятливі умови для координаційної діяльності [14, с. 10].

Принцип гласності реалізується за допомогою виступів прокурорів і керівників правоохоронних органів у засобах масової інформації, проведенні брифінгів і прес-конференцій, оприлюднення даних про прийняті рішення і вжиті заходи на сайтах органів прокуратури, органів внутрішніх справ, Служби безпеки України та інших правоохоронних органів.

Наприклад, в органах прокуратури інформація про прокурорську діяльність та прийняті рішення підлягає оприлюдненню: на офіційному Інтернет-порталі Генеральної прокуратури України та на веб-сайтах регіональних прокуратур; у журналах «Вісник прокуратури України», «Вісник Національної академії прокуратури України», інших офіційних друкованих засобах масової інформації, збірниках організаційно-розпорядчих документів; на спеціальних інформаційних стендах, прес-конференціях, брифінгах, у публічних виступах та у будь-який інший спосіб (п. 1.5 наказу Генерального прокурора України № 14 гн від 18.05.2012 р. «Про організацію роботи із забезпечення доступу до публічної інформації в органах прокуратури України» [11]).

Реалізація принципу гласності у сфері координаційної діяльності не є безмежною. Певні обмеження у цій сфері можуть бути пов'язані з небезпекою розголошення відомостей, які містять державну, слідчу, службову, комерційну або іншу охоронювану законом таємницю тощо.

Додержання принципів координаційної діяльності всіма її учасниками має важливе практичне значення, оскільки дозволяє забезпечити її ефективність. Відповідно до п. 10 наказу Генерального прокурора України № 1/1 гн від 16.01.2013 р. «Про координацію діяльності правоохоронних органів у сфері протидії злочинності та корупції» [12], основними критеріями оцінки ефективності координаційної діяльності прокурорів вважаються реальний вплив на покращання стану протидії злочинності та корупції,

підвищення ефективності їх профілактики, захист прав і свобод громадян та інтересів держави від злочинних посягань, у тому числі щодо відшкодування завданих їм збитків, рівень довіри громадськості до органів прокуратури та правоохоронних органів. Таким чином, вказані поняття є взаємозалежними, оскільки координаційна діяльність прокуратури може визнаватися ефективною лише за умови додержання її принципів, і навпаки – потреба у визначенні й додержанні принципів зумовлена необхідністю швидкого і повного забезпечення завдань координації, тобто її ефективного здійснення.

Таким чином, координаційна діяльність прокуратури у сфері протидії злочинності та корупції базується на цілісній системі взаємопов'язаних та взаємоузгоджених принципів, що визначають її сутність і значення, допомагають подолати прогалини нормативного врегулювання і забезпечують її ефективність.

Список літератури:

1. *Алексеев В. Б.* Конституционные принципы организации и функционирования прокурорского надзора / В. Б. Алексеев // Вопросы теории управления в органах прокуратуры : сб. научн. тр. – М. : НИИ Ген. прокуратуры РФ, 1997. – С. 13–21.
2. *Добровольская Т. Н.* Принципы деятельности советской прокуратуры / Т. Н. Добровольская // Проблемы организации и деятельности прокурорской системы в свете Закона о прокуратуре СССР. – М., 1980.
3. *Каркач П. М.* Організація роботи прокуратури міста, району : метод. посіб. з організації роботи в міських, районних прокуратурах / П. М. Каркач. – Х. : Право, 2008. – 352 с.
4. *Каркач П. М.* Координаційна функція прокуратури України : навч.-метод. посіб. / П. М. Каркач, В. Л. Синчук. – Х. : Право, 2005. – 96 с.
5. *Малюга В. І.* Принципи організації та діяльності прокуратури України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.10 / В. І. Малюга. – К., 2002. – 205 с.
6. *Маляренко В. Т.* Конституційні основи кримінального судочинства. – К., 1999.
7. *Мичко М. І.* Функції та організаційний устрій прокуратури / М. І. Мичко. – Донецьк : Донеччина, 2001. – 232 с.
8. *Нор В. Т.* Прокурорський нагляд в Україні / В. Т. Нор. – Львів, 2002. – 265 с.
9. Положення про координацію діяльності правоохоронних органів по боротьбі із злочинністю та корупцією [Електрон. ресурс] : затв. спільним наказом Генерального прокурора України та керівників правоохоронних органів № 43/375/166/353/284/241/290/256 від 26.04.2012 р. – Режим доступу : <http://zakon.nau.ua/doc/?code=v0043900-12>. – Заголовок з екрана.
10. Про організацію роботи органів прокуратури України з реалізації принципу гласності [Електрон. ресурс] : наказ Генерального прокурора України № 11 від 14.07.2006 р. – Режим доступу : http://www.gp.gov.ua/ua/gl.html?_m=publications&_t=rec&id=94102. – Заголовок з екрана.
11. Про організацію роботи із забезпечення доступу до публічної інформації в органах прокуратури України [Електрон. ресурс] : наказ Генерального прокурора України № 14-гн

18.05.2012 р. – Режим доступу : http://www.gp.gov.ua/ua/gl.html?_m=publications&_t=rec&id=94102. – Заголовок з екрана.

12. Про координацію діяльності правоохоронних органів у сфері протидії злочинності та корупції [Електрон. ресурс] : наказ Генерального прокурора України № 1/1 гн від 16.01.2013 р. – Режим доступу : http://www.gp.gov.ua/ua/gl.html?_m=publications&_t=rec&id=94102. – Заголовок з екрана.

13. Суходубов Д. В. Координаційна діяльність прокуратури щодо боротьби зі злочинністю : дис. на здоб. наук. ступ. канд. юрид. наук : 12.00.10 / Д. В. Суходубов. – Х., 2012. – 215 с. .

14. Сухонос В. В. Деякі аспекти координаційної діяльності правоохоронних органів у боротьбі зі злочинністю / В. В. Сухонос // Прокуратура. Людина. Держава. – 2004. – № 6. – С. 7-13.

Бабкова В. С. Принципы координационной деятельности прокуратуры в сфере противодействия преступности и коррупции.

Рассматриваются принципы координационной деятельности прокуратуры в сфере противодействия преступности и коррупции. Определяется правовая природа этих принципов и формулируется их система. Раскрывается содержание каждого принципа координационной деятельности. Определены пробелы и недостатки в их законодательном регулировании и практической реализации, предложены меры по их устранению.

Ключевые слова: координационная деятельность, принципы координации, прокурор, противодействие преступности и коррупции.

Babkova V. S. The principles of coordination activity of prosecutor's office in the sphere of counteraction of crime and corruption.

The principles of coordination activity of prosecutor's office in the sphere of counteraction of crime and corruption are considered. The legal nature of these principles is defined and their system is formulated. The content of each principle of coordination activity reveals. Gaps and shortcomings of their legislative regulation and practical realization are defined, offers on their elimination are provided.

Key words: coordination activity, principles of coordination, prosecutor, crime and corruption counteraction.