

УДК 342.343.163

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2023.02.38>

КООРДИНАЦІЙНА ДІЯЛЬНІСТЬ ПРОКУРАТУРИ

Ковалів М.В.,

кандидат юридичних наук, професор,
завідувач кафедри адміністративно-правових дисциплін
Львівського державного університету внутрішніх справ,
[https:// orcid.org 0000-0002-9730-8401](https://orcid.org/0000-0002-9730-8401)

Ковалів М.В. Координаційна діяльність прокуратури.

У статті на підставі чинного законодавства та нормативних актів Європейського Союзу розглянуто координаційну діяльність прокуратури. Методологічну основу становлять загальнонаукові методи пізнання, комплексний та системний підходи у вивченні організованих соціальних систем, конкретно-історичний підхід, який передбачає розгляд явищ, що вивчаються в розвитку, в руслі аналізу сучасних суспільних відносин і процесів реформування. Проблема підвищення ефективності функціонування прокуратури перебуває на стику низки наук, тому дослідження неможливо проводити, не звертаючись до різних галузей права. Координація діяльності правоохоронних органів боротьби зі злочинністю як важлива самостійна функція прокуратури. Зазначено, що координаційна діяльність прокуратури у сфері забезпечення правопорядку та боротьби зі злочинністю є історично сформованою та соціально обумовленою спільною діяльністю правоохоронних органів, органів державної влади та місцевого самоврядування, інститутів громадянського суспільства, що здійснюється згідно закону в межах компетенції зазначених органів, властивими кожному з них способами та методами, спрямовану на вирішення спільних завдань та досягнення єдиної мети – забезпечення прав і свобод людини та громадянина, інтересів суспільства та держави. Визначено, що методика організації та здійснення прокурором координації діяльності правоохоронних органів щодо боротьби зі злочинністю з метою підвищення її ефективності, з урахуванням реформування чинного законодавства та умов воєнного стану, включає: визначення основних напрямів координаційної діяльності; використання основних форм координації правоохоронної діяльності щодо боротьби зі злочинністю; визначення особливостей організаційного забезпечення координаційної функції прокуратури; визначення особливостей взаємодії правоохоронних органів щодо боротьби зі злочинністю у процесі здійснення координаційних заходів із судами, органами державної влади та місцевого самоврядування, органами державного контролю, громадськими об'єднаннями. Надано пропо-

зиції щодо підвищення ефективності координації у сфері боротьби зі злочинністю.

Ключові слова: прокуратура, правопорушення, протидія, превенція, правоохоронні органи, органи влади, органи місцевого самоврядування.

Kovaliv M.V. Coordination activity of the prosecutor's office.

The article examines the coordination activities of the prosecutor's office based on current legislation and regulatory acts of the European Union. The methodological basis is general scientific methods of cognition, complex and systemic approaches to the study of organized social systems, a concrete-historical approach, which involves consideration of the phenomena studied in development, in line with the analysis of modern social relations and reform processes. The problem of improving the effectiveness of the prosecutor's office is at the intersection of a number of sciences, so it is impossible to conduct research without turning to various fields of knowledge. Coordination of the activities of law enforcement agencies in the fight against crime as an important independent function of the prosecutor's office. It noted that the coordination activity of the prosecutor's office in the field of law enforcement and fighting crime is a historically formed and socially determined joint activity of law enforcement agencies, state and local self-government bodies, civil society institutions, which is carried out in accordance with the law within the competence of the said bodies, inherent in each of them ways and methods aimed at solving common tasks and achieving a single goal - ensuring the rights and freedoms of a person and a citizen, the interests of society and the state. It was determined that the prosecutor's method of organizing and coordinating the activities of law enforcement agencies in the fight against crime in order to increase its effectiveness, taking into account the reform of the current legislation and the conditions of martial law, includes: determining the main directions of coordination activities; use of the main forms of coordination of law enforcement activities in the fight against crime; determination of the features of the organizational support of the coordination function of the prosecutor's office;

determining the specifics of the interaction of law enforcement agencies in the fight against crime in the process of implementing coordination measures with courts, state and local self-government bodies, state control bodies, and public associations. Proposals have been made to improve the effectiveness of coordination in the field of fighting crime.

Keywords: prosecutor office, offenses, counteraction, prevention, law enforcement agencies, authorities, local self-government bodies.

Постановка проблеми. Прокуратура України належить до прокуратур багатofункціонального типу у зв'язку з чим, поряд із функціями нагляду, участі у розгляді судами справ, вона наділена й іншими функціями. Особливо актуальним для прокуратури є виконання функції координації діяльності правоохоронних органів щодо боротьби з правопорушеннями. Організація і здійснення прокуратурою координаційної діяльності у даний час має особливості з предмета, кола та обсягу координаційних повноважень учасників відносин. Є низка проблем теоретичного, правового, організаційного, методичного характеру, які не були предметом спеціального та самостійного наукового дослідження. Розгляд цих проблем, шляхів їх вирішення, особливостей координації, їх сутності належить до завдань, вирішення яких пов'язане з необхідністю проведення теоретичних розробок.

Стан опрацювання проблематики. Питання вдосконалення координації діяльності державних органів щодо протидії правопорушенням стали предметом вивчення у працях М. Бурбики, Ю. Грошевого, Л. Давиденка, В. Долежана, П. Каркача, М. Косюти, М. Курочки, В. Малюги, М. Мичка, В. Нора, Є. Поповича, М. Руденка, В. Синчука та інших. У даний час координаційна практика не відрізняється одноманітністю, особливо це стосується підходів до організації, форм здійснення, оцінки ефективності координації. Зазначені обставини вказують на необхідність дослідження теоретико-правових проблем координаційної діяльності прокуратури.

Метою статті є дослідження координаційної діяльності прокуратури.

Виклад основного матеріалу. Прокуратура є об'єктивно необхідним елементом у системі управління України, становить важливу частину структури правового механізму, виконує покладені специфічні функції, існування яких визначено об'єктивними чинниками. Зміни, що відбуваються в суспільстві зв'язані з інтеграцією в Європейський Союз, структурні зміни у державній, зокрема правоохоронній, практиці надають прямий впливом на функціонування та організацію діяльності прокуратури. Військова агресія Російської Федерації об'єктивно призводить до збільшення ролі та значення органів прокуратури в суспільстві та державі. Соціально-політична, моральна і

економічна обстановка, що складається, тенденції її розвитку дозволяють припустити, що прокуратура залишиться органом наглядового типу, важливим елементом системи забезпечення прав і свобод людини та громадянина. Дедалі більше зростатиме роль прокуратури під час реалізації превентивної функції у боротьбі зі злочинністю.

Координація діяльності правоохоронних органів – це об'єктивно необхідна умова у боротьбі зі злочинністю. Координації належить важлива роль у консолідації зусиль правоохоронних структур, що дозволяє значно підвищити сумарний ефект дій щодо боротьби зі злочинністю. Цілі та завдання координації полягають у забезпеченні злагоджених, цілеспрямованих, дій правоохоронних органів у боротьбі з правопорушеннями, зміцнення законності та правопорядку. Координація, покликана усунути паралелізм, дублювання, роз'єднаність, передбачає активне, творче, ефективне виконання кожним із органів, покладених завдань та неприпустимість змішування функцій, заміни одних органів іншими.

Недостатня увага до даної проблеми створює ризики для національної безпеки. У праві під ризиком розуміється модель негативної реалізації права, що загрожує деформацією кінцевих правових результатів, зниженням якості правового регулювання [1, с. 54].

Сьогодні координаційна діяльність прокуратури України набуває особливого значення в умовах воєнного стану, гнучкої зміни форм кримінальної поведінки. Функції координації боротьби зі злочинністю включає: прокурорський нагляд, оперативно-розшукову діяльність, розслідування кримінальних правопорушень, охорону громадського порядку, виконання превентивних заходів, кримінальних покарань тощо.

Водночас діяльність правоохоронних органів у боротьбі зі злочинними проявами недостатньо ефективна, що певною мірою пояснюється недоліками координації. До останніх слід віднести відсутність апробованої концепції основ державної політики у сфері боротьби зі злочинністю та ефективної системи взаємодії всіх гілок влади щодо запобігання кримінальним правопорушенням на державному та місцевому рівнях.

Щодо координаційної діяльності правоохоронних органів, поряд із впливом на стан перерахованих складових, негативно позначається недостатність правового врегулювання, невирішеність організаційних та управлінських питань, відсутність належного ресурсного забезпечення правоохоронної діяльності. Не забезпечено виконання Стратегії боротьби з організованою злочинністю щодо удосконалення нормативно-правового забезпечення боротьби з організованою злочинністю щодо порядку взаємодії та координації державних органів, що беруть участь у боротьбі з організованою злочинністю [2]. У координаційній

діяльності не відбулося докорінних змін, вона не повною мірою використовується для підвищення ефективності боротьби з правопорушеннями.

Слід зазначити, що координація правоохоронної діяльності як функції прокуратури в умовах воєнного стану у юридичній літературі не стала предметом фундаментальних досліджень.

Прокуратура України, наділена конституційними повноваженнями здійснювати діяльність з метою захисту прав і свобод людини, загальних інтересів суспільства та держави, наразі є найбільш підходящою державною структурою, яка здатна якісно організувати та здійснювати координацію діяльності правоохоронних та інших органів публічної влади щодо забезпечення правопорядку та боротьби зі злочинністю в країні [3].

Розмежування координаційного та наглядового напрямів у діяльності прокуратури полягає в тому, що координація правоохоронних органів щодо боротьби зі злочинністю є не оперативним, а організаційним напрямом діяльності прокуратури. Неприпустимо, відносити її до нагляду, оскільки такого нагляду у діяльності прокуратури бути не може через те, що координаційна та наглядова діяльність мають різний предмет впливу, різні цілі, завдання та способи вирішення. Названі напрями мають різні принципи та правове регулювання.

Сутність даної координації полягає у узгодженості діяльності за місцем та часом, об'єднанні зусиль, у спільності дій цих органів, спрямованих на досягнення мети та вирішення завдань щодо зміцнення правопорядку, підвищення ефективності протидії протиправним діям.

Профілактика правопорушень є складним і багатоаспектним правовим явищем, що має бути представленою комплексом заходів впливу на осіб щодо нейтралізації потенційної можливості вчинення правопорушень, суб'єктів та об'єктів профілактики, форм, рівнів, методів профілактичного впливу тощо. При цьому заходи такої профілактики є її основним складовим елементом, однак не представляють усю систему [4, с. 569].

Під координаційною діяльністю слід розуміти вид діяльності прокуратури за погодженням дій адміністративно незалежних один від одного правоохоронних та інших органів боротьби з правопорушеннями. У цьому боротьба з правопорушеннями передбачає боротьбу як протидію правопорушенням у буквальному значенні цього терміну та діяльність із запобігання та превенції.

Державно-правові явища детерміновані умовами життя суспільства. Норми інституту превенції виникають, змінюються і функціонують за певних умов. Що гостріше постає проблема стосовно формування правомірної та запобігання протиправній поведінці в різних сферах життя суспільства, то значніше виявляється інтерес держави та суспільства до ефективного превентивного регулювання [5, с. 41].

За останнє десятиліття злочинна діяльність набула значно ширшого транснаціонального характеру. Вона не має ізольованого характеру і є частиною загального процесу глобалізації. У зв'язку з цим для здійснення координації боротьби зі злочинністю, особливо з такими її різновидами як, наприклад, організована потрібно розвивати ті напрями, що мають напрацювання в даній галузі, не замикаючись на традиційних напрямках і формах, шукати більш ефективні методи організації спільної роботи, враховуючи соціально-економічні, політичні та інші зміни у суспільному та соціальному розвитку.

Координаційна діяльність прокуратури не повинна обмежуватися злочинністю як такою. Виявлення та усунення інших правопорушень – провісників злочинності також має стати метою координаційної діяльності, як це має місце у законодавстві та практиці координації країн-членів Європейського Союзу. Координація діяльності правоохоронних органів, що здійснюється органами прокуратури, має стати складовою загальної координації дій органів законодавчої та виконавчої влади.

Значна роль цієї координації має приділятися органам виконавчої влади, особливо у соціальній профілактиці правопорушень, з контролю над діяльністю правоохоронних органів, які входять у структуру органів виконавчої влади. Реалізація Угоди про асоціацію України та Європейського Союзу сприяє розвитку координації на міжнародному рівні.

Особливості координаційної діяльності прокуратури України щодо Порядку координації діяльності правоохоронних органів у сфері протидії злочинності, визначеному Генеральним прокурором України [6], порівняно з подібною діяльністю прокуратур інших держав-членів ЄС полягають:

- у ширшому предметі координаційної діяльності, змістом якого є не лише узгоджена діяльність уповноважених органів боротьби зі злочинністю, а й дії щодо протидії іншим правопорушенням та забезпечення правопорядку;
- у включенні до кола постійних або тимчасових членів міжвідомчих нарад поряд з керівниками правоохоронних органів та керівників інших державних структур і органів місцевого самоврядування;
- в організаційній структурі координаційної наради та міжвідомчої наради;
- в обсязі повноважень голови координаційної наради щодо забезпечення правопорядку та боротьби зі злочинністю; заслуховування на засіданнях координаційної наради звітів посадових осіб правоохоронних органів, інших державних органів щодо роботи з предмета координаційної діяльності;
- у механізмі реалізації прокурорами координаційних повноважень, що вирізняється опти-

мальним поєднанням координаційних повноважень з наглядовими повноваженнями щодо досудових розслідувань, виражається у створенні слідчо-оперативних груп, проведенні оперативних нарад працівників правоохоронних органів під керівництвом прокурора, забезпеченні належного обміну інформацією між органами дізнання та органами досудового слідства, в окремих випадках спільності оперативно-розшукової діяльності з кримінальних проваджень, використання інших форм координації;

– у механізмі використання системи оцінки SOCTA Україна [7].

Ці особливості виступають як додаткове підтвердження обґрунтованості закріплення координуючого положення прокуратури серед правоохоронних та інших державних органів. Найбільш ефективні форми координаційної діяльності прокуратури України, крім нормативно закріплених, є спільні виїзди представників Офісу Генерального прокурора, центральних апаратів правоохоронних та інших державних органів на місця з метою вивчення стану правопорядку в містах і районах та вжиття невідкладних заходів щодо нейтралізації загроз громадській безпеці, правам громадян, профілактики правопорушень у різних сферах відносин (підприємницької, фінансової, соціальної та інших), що зумовлено Положення про координацію діяльності правоохоронних органів по боротьбі із злочинністю та корупцією [8].

Положення набуло чинність у 2012 році тому уточнення кола учасників (суб'єктів) координаційних відносин, їх правового статусу та обґрунтування пропозиції про нормативне закріплення обов'язків для виконання постанов координаційних та міжвідомчих нарад з метою підвищення ефективності забезпечення правопорядку та боротьби зі злочинністю, якості виконання зазначених завдань та функцій, більш повного задоволення загально соціальних, групових та індивідуальних потреб та інтересів є доцільним.

Суб'єктами координаційної діяльності є правоохоронні органи, до яких за відсутністю законодавчо визначеного переліку відносяться крім органів прокуратури, Національна поліція, Служба безпеки, митні та податкові органи, органи служби зовнішньої розвідки, органи управління якими здійснюється через Міністра внутрішніх справ. Суб'єктами координаційної діяльності є владні контролюючі органи, з якими прокуратура взаємодіє, органи місцевого самоврядування, які беруть участь у координаційній діяльності. Координаційні заходи повинні проводитися з урахуванням особливостей криміногенної ситуації, бути розраховані на вирішення принципово важливих завдань, з виявлення, припинення та попередження злочинності, усунення причин та умов, що сприяють вчиненню кримінальних правопорушень.

На думку А. Войтенко, координація діяльності правоохоронних органів, зокрема і органів прокуратури, в контексті протидії злочинності має базуватися на принципах верховенства права, законності, незалежності і рівності суб'єктів, що здійснюють координаційну діяльність, обов'язковості до виконання заходів у напрямку протидії злочинності і контролю за реалізацією, системності та повноти використання різних форм проведення координаційної діяльності, публічності, гласності та відкритості здійснення координаційних заходів, самостійності органів, які беруть участь у прийнятті рішень за результатами координаційної діяльності, відповідальності керівників органів прокуратури за результати якісного та своєчасного узгодження заходів по боротьбі зі злочинністю і корупцією [9, с. 4007].

І. Курбатова зазначає, що інститут координації діяльності правоохоронних органів з виявлення та протидії злочинності є самостійним, організаційно-правовим елементом, спрямованим узгодження функціонування автономних цілеспрямованих систем для виконання визначених державою завдань. здійснювати протидію єдиним фронтом, знаходячи правильне поєднання методів переконання і примусу, виховання та покарання [10, с. 120].

Відповідно, доцільно доповнити Закон України «Про прокуратуру» спеціальною статтею «Про координаційну діяльність прокуратури щодо забезпечення правопорядку та боротьби зі злочинністю», яка визначатиме повноваження та компетенцію прокурорів різних рівнів при здійсненні координаційної діяльності та інші положення.

Нові завдання та функції прокуратури вимагають від її працівників вжиття додаткових заходів щодо вдосконалення професіоналізму. Підібрати гідні кадри, створити умови для закріплення в органах прокуратури, навчити працювати на високому професійному рівні – основні складові кадрової політики. Необхідно використати передовий досвід у галузі прокурорського нагляду, методичні рекомендації та науково-технічні засоби для здійснення успішного нагляду за законністю у веденні кримінального провадження.

Обов'язковою умовою ефективної організації діяльності органів прокуратури є серйозне покращення інформаційно-аналітичної роботи, результати якої залежать від якості інформаційного забезпечення, у тому числі з використанням системи оцінки SOCTA Україна.

Усі процеси організації діяльності прокуратури у сфері запобігання кримінальним правопорушенням та застосування кримінального законодавства, весь механізм профілактичного та кримінально-правового впливу – це безперервна поява, рух, переробка кримінологічної, кримінально-правової та іншої інформації. Аналіз стану законності треба вести комплексно, використо-

вуючи різноманітну інформацію, спеціальні методи та засоби. Основною метою інформаційного забезпечення аналітичної діяльності є надання об'єктивної інформації про ефективність попередження кримінальних правопорушень, стан законності, застосування кримінального законодавства, створення умов для оптимального управління цією діяльністю.

Задля підвищення ефективності організації координаційної діяльності прокуратури, доцільно звернути увагу насамперед на вдосконалення організаційно-правової бази щодо підвищення професіоналізму працівників прокуратури, покращення інформаційно-аналітичної роботи та реалізацію координаційної функції.

Висновки. Координації діяльності правоохоронних органів щодо боротьби зі злочинністю це взаємоузгодження правоохоронної діяльності уповноважених державних органів, спрямована на своєчасне виявлення, розкриття, припинення та попередження кримінальних правопорушень, усунення обставин, що сприяють вчиненню, з метою зміцнення правопорядку та протидії злочинності шляхом розробки заходів щодо найбільш актуальних проблем боротьби зі злочинністю у межах компетенції кожного з її учасників. Координація діяльності правоохоронних органів боротьби зі злочинністю як важлива самостійна функція прокуратури, об'єктивно властива їй на всіх етапах діяльності, вимагає додаткової розробки та розвитку теоретичних, правових і організаційних засад здійснення.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Єсімов С.С. Реалізація конституційного оформлення правопорядку в умовах наявності конституційних ризиків. *Соціально-правові студії*. 2019. Випуск 3 (5). С. 52–57.
2. Про схвалення Стратегії боротьби з організованою злочинністю: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 16.09.2020 р. № 1126-р. URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1126-2020-%D1%80#Text>.
3. Адміністративне право України (загальна частина): навчальний посібник. Остапенко О.І., Ковалів М.В., Єсімов С.С. та ін. Львів: СПОЛОМ, 2021. 616 с.
4. Про Прокуратуру: Закон України від 14.10.2014 р. № 1697-VII. URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/1697-18>.
5. Єсімов С.С. Превентивне регулювання: теоретичні аспекти. *Соціально-правові студії*. 2020. Випуск 3 (9). С. 40–47.
6. Про затвердження Порядку координації діяльності правоохоронних органів у сфері протидії злочинності: Наказ Офісу Генерального прокурора від 08.02.2021 р. № 28. URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0028905-21#Text>.
7. Деякі питання запровадження в діяльність центральних органів виконавчої влади системи оцінки SOCTA Україна: Постанова Кабінету Міністрів України від 26.01.2022 р. № 59 URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/59-2022-%D0%BF#Text>.
8. Про затвердження Положення «Про координацію діяльності правоохоронних органів по боротьбі із злочинністю та корупцією»: Наказ Генеральної прокуратури України, МВС України, СБ України, ДПС України, МО України, Державної митної служби України, Державної прикордонної служби України, Державної пенітенціарної служби України від 26.04.2012 р. № 43/375/166/353/284/241/290/236. URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0043900-12#Text>.
9. Войтенко А. Особливості координаційної діяльності органів прокуратури України у сфері протидії злочинності та корупції. *Traektoriâ Nauki = Path of Science*. 2021. Vol. 7. № 5. Р. 4001-4010.
10. Курбатова І.С. Роль органів прокуратури України в координації діяльності правоохоронних органів щодо протидії економічній злочинності. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2017. Випуск 1 (16). Том 2. С. 116–121.