

УДК 342.72/.73

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2024.06.27>

## КООРДИНАЦІЙНА ДІЯЛЬНІСТЬ У СФЕРІ ПРОТИДІЇ ЗЛОЧИННОСТІ ЯК ФУНКЦІЯ ДЕРЖАВНОГО ОРГАНУ

**Чечерський В.І.,**

доктор юридичних наук, доцент,  
професор кафедри теорії та історії держави та права  
ВНЗ «Національна академія управління»,  
начальник відділу Спеціалізованої екологічної прокуратури  
Офісу Генерального прокурора,  
Почесний працівник прокуратури  
ORCID: 0000-0002-4269-1247

### **Чечерський В.І. Координаційна діяльність у сфері протидії злочинності як функція державного органу.**

У науковій публікації досліджується проблематика доцільності закріплення функції координації протидії злочинності за прокуратурою чи за іншим державним органом, зокрема, Міністерством внутрішніх справ України або поліцією.

Констатується, що в умовах негативних тенденцій до зростання рівня злочинності, суворої регламентації та розмежування підслідності правоохоронних органів і зосередження їх зусиль на протидії збройній агресії, особливого значення набуває координація роботи для запобігання, виявлення та протидії кримінальним правопорушенням.

У статті акцентовано увагу на тому, що на сьогодні ця функція закріплена за прокуратурою, проте чинна її законодавча регламентація є недосконалою. Як наслідок, існують протилежні думки щодо доцільності закріплення координації протидії злочинності саме за органами прокуратури.

Це пов'язано з тим, що до цього часу починаючи з 2014 року остаточно не вирішено питання про роль та місце прокуратури в системі органів державної влади.

Аналізуючи норми законодавства, робиться висновок, що координаційну діяльність прокуратури можна розглядати як окрему функцію прокуратури, яка, однак, пов'язана із організацією досудового розслідування у широкому контексті цього значення.

Наголошується на тому, що при визначенні органу, на який має бути покладено основну консолідуючу роль, повинен бути дотриманий принцип рівності суб'єктів координаційної діяльності.

Обґрунтовано, чому саме до суб'єктів координації протидії злочинності слід включати не лише правоохоронні, але й інші державні органи.

Зроблено висновок, що для того, щоб відігравати ключову консолідуючу роль у координаційній діяльності у цій сфері державний орган повинен відповідати таким вимогам: 1) бути постійно діючим; 2) здійснювати правозастосовну діяльність у цій сфері; 3) мати розгалужену систему, що охоплює всі рівні; 4) бути рівним учасником правовідносин разом з іншими суб'єктами координаційної діяльності; 5) бути уповноваженим на протидію злочинності у всіх сферах, незалежно від підслідності; 6) мати достатні повноваження щоб забезпечити контроль за виконанням скоординованих заходів.

Тому на теперішній час відсутня інша альтернатива, відповідно до якої координаційну діяльність з протидії злочинності можна було б передати іншому органу ніж прокуратурі. Проте інші державні органи, або утворені при них спеціальні органи, у тому числі при Міністерстві внутрішніх справ України, можуть виконувати допоміжні, консультативні, дорадчі функції у сфері координації протидії злочинності, які, однак, не можуть підмінити загальну ключову координуючу роль прокуратури.

**Ключові слова:** координаційна діяльність, поліція, прокуратура, протидія злочинності, функції прокуратури, функції поліції, держава.

### **Chechersky V.I. Coordination activities in the field of anti-crime as a function of a state authority.**

The scientific publication examines the issue of the expediency of consolidating the crime prevention coordination function under the prosecutor's office or another state body, in particular the Ministry of Internal Affairs of Ukraine or the police.

It is noted that in the conditions of negative trends towards the growth of the level of crime, strict regulation and delimitation of the responsibility of law enforcement agencies and the concentration of their efforts on countering

armed aggression, the coordination of work to prevent, detect and counter criminal offenses is of particular importance.

The article focuses on the fact that today this function is assigned to the prosecutor's office, but its current legislative regulation is not perfect. As a result, there are opposing opinions regarding the expediency of consolidating the coordination of countering crime by the prosecutor's office.

This is due to the fact that, since 2014, the issue of the role and place of the prosecutor's office in the system of state authorities has not been finally resolved.

Analyzing the norms of the legislation, it is concluded that the coordination activity of the prosecutor's office can be considered as a separate function of the prosecutor's office, which, however, is related to the organization of the pre-trial investigation in the broad context of this meaning.

It is emphasized that when determining the body that should be entrusted with the main consolidating role, the principle of equality of subjects of coordination activity should be maintained.

It is justified why not only law enforcement, but also other state bodies should be included in the subjects of crime prevention coordination.

It was concluded that in order to play a key consolidating role in coordination activities in this area, the state body must meet the following requirements: 1) be permanently active; 2) to carry out law enforcement activities in this area; 3) have an extensive system covering all levels; 4) to be an equal participant in legal relations alongside with other subjects of coordination activity; 5) be authorized to counter crime in all spheres, regardless of jurisdiction; 6) have sufficient authority to ensure control over the implementation of coordination measures.

Therefore, at present, there is no other alternative, according to which the coordination activity in countering crime could be transferred to another body than the prosecutor's office. However, other state bodies, or special bodies formed under them, including those under the Ministry of Internal Affairs of Ukraine, may perform auxiliary, consultative, and advisory functions in the field of crime prevention coordination, which, however, cannot replace the overall key coordinating role of the prosecutor's office.

**Key words:** coordination activities, police, prosecutor's office, crime prevention, functions of the prosecutor's office, functions of the police, state.

**Постановка проблеми.** У Верховній Раді України 28.08.2024 зареєстровано законопроект № 11532, поданий Кабінетом Міністрів України «Про внесення змін до Закону України «Про

організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю» щодо утворення Міжвідомчої координаційної комісії у сфері боротьби з організованою злочинністю (Національного координатора) [1].

Вказаний проект розроблено на виконання Стратегії боротьби з організованою злочинністю, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 16.09.2020 № 1126-р [2].

Відповідно до пояснювальної записки передбачено створення міжвідомчої комісії – координаційного органу (Національного координатора) очолювати який повинен Міністр внутрішніх справ України, а сам орган безпосередньо буде утворено при цьому Міністерстві.

Згадана Комісія має бути утворена як консультативно-дорадчий орган з метою здійснення організаційного забезпечення реалізації державної політики у сфері боротьби з організованою злочинністю, а також для забезпечення ефективного функціонування механізмів координації, взаємодії, моніторингу та звітності в зазначеній сфері.

Відтак знову піднімаються питання важливості і доцільності закріплення координаційної функції протидії злочинності, у тому числі організованої на законодавчому рівні, а також уповноваження на цю діяльність одного з державних органів, у цьому випадку – наділити деякими повноваженнями Міністерство внутрішніх справ України.

**Аналіз останніх досліджень.** Питанню координаційної діяльності у сфері протидії злочинності науковці приділяють значну увагу, особливо в умовах мінливості національного законодавства. Останнім часом до дослідження цієї тематики долучалися Бабкова В., Войтенко А., Ковалів М., Лапкін А., Столітній А. та інші. Проте здебільшого координаційна діяльність ними розглядалася через призму ролі та повноважень прокуратури, що викликає необхідність додатково дослідження цієї тематики саме з погляду доцільності передачі цієї функції іншому державному органу.

**Актуальність теми.** В умовах поновлення негативних тенденцій до зростання рівня злочинності, суворої регламентації та розмежування підслідності правоохоронних органів і зосередження їх зусиль на протидії збройній агресії, мораторію на проведення контрольних заходів державними органами важливого значення набуває координація роботи для запобігання, виявлення та протидії кримінальним правопорушенням. Разом з тим, законодавством координаційна діяльність достатньо не врегульована, що викликає не лише дискусії стосовно її суб'єктів, але й того органу, що повинен перейняти на себе роль основного координатора. Відтак у сучасних умовах координаційна діяль-

ність у сфері протидії злочинності потребує переосмислення з метою удосконалення її правового регулювання.

**Метою статті** є визначити державний орган, який з урахуванням основних ознак координаційної діяльності у протидії злочинності повинен виконувати ключову координуючу роль у цій сфері, а також місце у ній Міністерства внутрішніх справ України, поліції та прокуратури.

**Виклад основного матеріалу.** Поняття координаційної діяльності розкрито через її завдання у Порядку координації діяльності правоохоронних органів у сфері протидії злочинності, затвердженому наказом Генерального прокурора від 08.02.2021 № 28 [3]. Раніше Координаційним комітетом по боротьбі з корупцією і організованою злочинністю при Президентові України координацію було визначено як: «спрямовані 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» [4].

Разом з тим, до цього часу не сформовано єдиної позиції щодо визначення державного органу, який повинен консолідувати зусилля уповноважених суб'єктів у протидії злочинності, місця та ролі у них відповідних правоохоронних органів, у тому числі поліції та прокуратури.

Як зазначалося вище деякими повноваженнями у цій сфері пропонується наділити Міністерство внутрішніх справ України.

Проте на сьогодні ця функція покладена на органи прокуратури усіх рівнів. Доречно пригадати, що ще у 2000 році Указом Президента України «Про вдосконалення координаційної діяльності правоохоронних органів по боротьбі з корупцією та організованою злочинністю» діяльність по координації боротьби зі злочинністю було покладено на прокурорів [5].

У цьому контексті зупинимося на суті координаційної діяльності. Чи можна її визначити як функцію, а якщо так, то чи є вона окремою функцією або складовою іншої функції.

У ст. 131-1 Конституції України передбачено як окрему функцію прокуратури «організацію і процесуальне керівництво досудовим розслідуванням, вирішення відповідно до закону інших питань під час кримінального провадження, нагляд за негласними та іншими слідчими і розшуковими діями органів правопорядку» [6].

Підтримуємо думку тих науковців, які звертають увагу на недосконалість цієї норми [7, с. 214; 8].

Як функцію прокуратури розглядають координуючу діяльність Бортун М. [9] Бурбика М. [10], Лапкін А.В. [7], Ковалів М.В. [11], Гарбовський Л.А. і Долгий О.А. [12] та інші.

Погодимося з Ковалів М.В., що координаційну діяльність не доречно поєднувати з наглядовою діяльністю, оскільки вони є різними за своєю природою, у тому числі мають відмінні завдання і мету [11, с. 230].

Вважаємо, що законодавча конструкція регламентації координаційної діяльності не є вдаючою.

І все ж питання стосується не лише положень ст. 131-1 Конституції України, які до цього часу не отримали достатнього наукового чи законодавчого розвитку. Так, немає єдиного поняття «орган правопорядку», як до речі і поняття «правоохоронний орган», з визначенням їх конкретного переліку. Ще більш дискусійними є норми про «організацію і процесуальне керівництво досудовим розслідуванням», тобто тут мається на увазі у конкретному кримінальному провадженні, де головна роль відводиться процесуальному керівнику, чи у цілому, де ця роль зміщується від процесуального керівника до керівника прокуратури, прокуратури. А норма «вирішення відповідно до закону інших питань під час кримінального провадження» взагалі може довільно трактуватися зважаючи на те, як виписано цю функцію у ст. 25 Закону України «Про прокуратуру» [13].

Та що найголовніше з 2014 року до цього часу у державі не вироблено єдиного підходу щодо місця та ролі прокуратури. З однієї сторони її бачать лише як публічного обвинувача з окремими повноваженнями щодо захисту держави у інших сферах. З іншої – саме прокурору дорікають за незадовільну протидію корупції, несвоєчасне реагування на стан протиправності, недостатню боротьбу з організованою злочинністю тощо. При цьому такий неоднаковий підхід до ролі та місця прокуратури як на вищих щабелях влади, так і в очікуваннях суспільства і породжує той стан невизначеності, який не дозволяє остаточно сфокусувати увагу прокурорів на виконанні покладених завдань, визначити вичерпний перелік реальних функцій прокуратури з урахуванням конституційних приписів та законодавчої регламентації.

У зв'язку з цим підтримуємо позицію, що положення ст. 25 Закону України «Про прокуратуру» потребують удосконалення та приведення у відповідність до Конституції України з метою забезпечення принципу правової визначеності.

Водночас зважаючи на ч. 2 ст. 25 цього Закону координуючу діяльність прокуратури можна розглядати як окрему функцію прокуратури, яка, однак, пов'язана із організацією досудового розслідування у широкому контексті цього значення.

Тому варто розглянути питання доцільності та можливості передачі цієї координуючої ролі від прокуратури до інших державних органів,

зокрема Міністерства внутрішніх справ України, поліції.

По-перше, з метою вирішення поставленого завдання варто звернутися до фундаментальних основ координаційної діяльності – її принципів.

Одним з них є принцип рівності та відсутності ієрархічної підпорядкованості її суб'єктів. У Порядку незалежність і рівність суб'єктів координаційної діяльності у визначенні проблем у сфері протидії кримінальним правопорушенням, ініціюванні, розробці, узгодженні та реалізації заходів, спрямованих на їх вирішення визначено однією з основних засад координації [3]. На важливості цього принципу наголошують Бабкова В. [8], Войтенко А. [14, с. 4002], Новосад Ю.О. [15, с. 117] та ін.

І це має важливе значення, оскільки наявність взаємовідносин підлеглості між органами нівелює мету цієї діяльності – координацію роботи. Орган вищого рівня вправі спрямувати діяльність органу нижчого рівня наявними у нього способами та засобами, у тому числі, наприклад, плануванням роботи або погодженням такого планування, направлення обов'язкових до виконання доручень тощо.

Координаційна діяльність як раз і полягає у тому, що жоден із її суб'єктів не вправі надати імперативні вказівки іншому, а тому для досягнення позитивного результату необхідно консолідувати роботу з метою досягнення спільного результату у протидії злочинності. Координаційна діяльність може бути у будь-якій сфері людської діяльності проте у протидії злочинності вона має свою специфіку, що вимагає особливого підходу.

Серед іншого йдеться про особливість суб'єктів. Здебільшого це спеціально уповноважені державні органи з правоохоронними функціями. У ч. 2 статті 25 Закону України «Про прокуратуру» так і передбачено: «координують діяльність правоохоронних органів відповідного рівня у сфері протидії злочинності» [13]. Проте у правозастосуванні ця норма зазнала певної деформації, оскільки не завжди досягнути позитивного результату у запобіганні та протидії злочинності можливо лише за скоординованих дій правоохоронних органів.

Наприклад, при вивченні стану забезпечення законності та протидії кримінальним правопорушенням у сфері охорони і збереження територій та об'єктів природно-заповідного фонду було встановлено, що причинами вчинення кримінальних правопорушень є недосконалість нормативно-правових актів у цій сфері, незавершеність формування деяких державних реєстрів.

Відтак вжити вичерпних заходів для протидії злочинності на цьому напрямі, усуненню її причин без залучення компетентних державних органів, які наділені необхідними повноважен-

нями в удосконаленні законодавства, не буде комплексним рішенням і не усуне причин протиправних дій.

Саме тому слід законодавчо розширити перелік державних органів, які можуть залучатися до координації у боротьбі із кримінальною протиправністю не обмежуючись виключно правоохоронними органами.

По-друге, для того щоб відповісти на питання який саме державний орган повинен виконувати координуючу функцію треба виокремити ознаки, яким він має відповідати.

Тим більше, що ця проблематика неодноразово піднімалася на різних рівнях, а також у науковому середовищі та має протилежні погляди. В одних випадках вважають, що координаційну функцію повинна здійснювати саме прокуратура [10; 15 та ін]. У інших зазначено, що Генеральний прокурор не повинен перетворюватися в суб'єкта політичного процесу, а для підготовки назрілих змін до Кримінального, Кримінального процесуального тощо законодавства цілком достатньо співпраці на рівні Офісу Генерального прокурора з Міністерством юстиції України та профільним парламентським комітетом [16, с. 38; 17, с. 122].

Нагадаємо, що Рекомендаціями Рес (2000) 19 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо ролі прокуратури в системі кримінального правосуддя, які ухвалено Комітетом Міністрів Ради Європи на 724 засіданні заступників міністрів 6 жовтня 2000 року, передбачено, що прокурори окрім іншого, здійснюють національну політику щодо злочинності, пристосовуючи її за необхідності до відповідних реалій на місцях і в регіонах. При цьому прокурори не повинні втручатися в компетенцію органів виконавчої влади.

Вважаємо, що з метою якісного забезпечення координаційної діяльності такий державний орган повинен відповідати наступним вимогам.

1. Бути постійно діючим.

Злочинність не є тимчасовим, а перманентним і динамічним явищем, яке до того ж безперервно видозмінюється та удосконалюється, відтак координація у її подоланні також повинна бути постійною.

2. Здійснювати правозастосовну діяльність у сфері протидії злочинності.

Особливість координуючої ролі потребує сприйняття проблем, які пов'язані зі станом злочинності безпосередньо, а не через опосередковане отримання інформації чи статистичних даних від інших органів.

3. Мати розгалужену систему, яка охоплює всі рівні з врахуванням територіального устрою України (центральний, обласний (регіональний), місцевий (районний, окружний)). Вказане пов'язане з тим, що координаційна діяльність



повинна враховувати як загальнонаціональні тенденції, так і специфіку стану злочинності на регіональному рівні.

4. Такий державний орган не може бути у підпорядкуванні в іншого учасника координаційної діяльності. Всі учасники координації мають мати однаковий правовий статус та рівні права з урахуванням принципу рівності суб'єктів координаційної діяльності.

5. Охоплювати у своїй практичній діяльності усі сфери протидії злочинності, а не лише окремі його напрямки, наприклад протидію службовим кримінальним правопорушенням.

6. Бути здатним забезпечити контроль за повнотою та якістю виконання скоординованих заходів. При цьому не варто цю ознаку розглядати через призму керівник-підлеглий, оскільки учасники координації не вправі давати вказівки іншим учасникам координаційної діяльності. Радше це здатність осмислити та проаналізувати результати виконання узгоджених заходів і вклад у цей результат відповідного органу. Вказана ознака тісно пов'язана з попередньою, оскільки не можливо надати оцінку повноті виконаних заходів не будучи компетентним у відповідній сфері.

На наш погляд на теперішній час єдиним державним органом, якому притаманна уся сукупність цих ознак є прокуратура, а не поліція, Міністерство внутрішніх справ України чи інший орган правопорядку, правоохоронний орган.

Разом з тим інші державні органи можуть бути уповноважені на здійснення дорадчих, консультативних функцій у сфері координації протидії злочинності, які, проте, не повинні підміняти прокуратуру.

**Висновки.** Проведене дослідження дозволяє зробити наступні висновки.

1. Координаційна діяльність є одним з найважливіших елементів у складному механізмі протидії злочинності, яка не повинна обмежуватися координацією виключно правоохоронних органів, а до її участі можуть залучатися інші уповноважені державні органи.

2. Для того, щоб відігравати ключову роль у координаційній діяльності у сфері протидії злочинності державний орган повинен відповідати таким вимогам: 1) бути постійно діючим; 2) здійснювати правозастосовну діяльність у цій сфері; 3) мати розгалужену систему, що охоплює всі рівні; 4) бути рівним учасником правовідносин разом з іншими суб'єктами координаційної діяльності; 5) бути уповноваженим на протидію злочинності у всіх сферах, незалежно від підслідності; 6) мати достатні повноваження щоб забезпечити контроль за виконанням скоординованих заходів.

3. З урахуванням компетенції та повноважень державних органів на сьогодні відсутня

інша альтернатива, відповідно до якої ключову роль у координаційній діяльності з протидії злочинності можна було б передати іншому органу ніж прокуратурі.

4. Інші державні органи, або спеціально утворені при них органи, у тому числі при Міністерстві внутрішніх справ України, можуть виконувати допоміжні, консультативні, дорадчі функції у сфері координації протидії злочинності, які, однак, не здатні підмінити загальну ключову координуючу роль прокуратури.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Про внесення змін до Закону України «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю» щодо утворення Міжвідомчої координаційної комісії у сфері боротьби з організованою злочинністю (Національного координатора): проєкт Закону. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billinfo/Bills/Card/44806> (дата звернення: 16.10.2024).
2. Про схвалення Стратегії боротьби з організованою злочинністю: розпорядження Кабінету Міністрів України від 16.09.2020 № 1126-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1126-2020-%D1%80#Text> (дата звернення 27.10.2024).
3. Про затвердження Порядку координації діяльності правоохоронних органів у сфері протидії злочинності: Наказ Офісу Генерального прокурора від 08.02.2021 № 28. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0028905-21#Text> (дата звернення 27.10.2024).
4. Печенкін І. Координація діяльності з протидії злочинності та корупції як один із пріоритетних напрямів роботи прокурора. *Віче*. 2015. № 2. URL: <https://veche.kiev.ua/journal/4546>.
5. Про вдосконалення координації діяльності правоохоронних органів по боротьбі з корупцією та організованою злочинністю: Указ Президента України від 12.02.2000 № 229/2000. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/229/2000#Text> (дата звернення 20.10.2024).
6. Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. Дата оновлення: 03.09.2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 20.10.2024).
7. Лапкін А.В. Проблеми формування функції прокуратури, визначеної пунктом 2 статті 131-1 Конституції України. *Forum Prava*. 2017. № 5. С. 213–218. URL: <http://www.forumprava.pp.ua/files/213-218-2017-5-----33-.pdf>.

8. Бабкова В.С. Принципи координаційної діяльності прокуратури у сфері протидії злочинності та корупції. URL: <https://dspace.nlu.edu.ua/bitstream/123456789/3708/1/Babkova.pdf>.
9. Бортун М. Координаційна діяльність прокурора відповідно до положень статті 25 Закону України «Про прокуратуру». *Вісник Національної академії прокуратури України*. 2018. № 1 (53). С. 21–26.
10. Бурбика М. Сутність та особливості координаційної діяльності органів прокуратури у сфері протидії злочинності. *Forum Prava*. 2011. № 4. С. 43–48.
11. Ковалів М.В. Координаційна діяльність прокуратури. *Аналітично-порівняльне правознавство*. 2023. № 2. С. 228–232. URL: <https://app-journal.in.ua/wp-content/uploads/2023/05/40.pdf>.
12. Гарбовський Л.А., Долгий О.А. Координаційна діяльність прокурора у правоохоронній сфері України: безпековий, організаційно-управлінський та кримінальний процесуальний аспекти. *The scientific heritage*. 2021. № 75. С. 43–49.
13. Про прокуратуру: Закон України від 14.10.2014 р. № 1697-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/1697-18> (дата звернення 23.10.2024).
14. Войтенко А. Особливості координаційної діяльності органів прокуратури України у сфері протидії злочинності та корупції. *Trajectoriâ Nauki = Path of Science*. 2021. Vol. 7. № 5. Р. 4001–4010.
15. Новосад Ю.О. Про зміст координаційної діяльності прокуратури як суб'єкта запобігання злочинам. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія Право*. 2016. № 41. Том 2. С. 116–120.
16. Оцінка державної політики у сфері реформування прокуратури України протягом 2014–2023 років / ред. М. Хавронюк, Є. Крапивін, Д. Писаренко, 2023. 200 с. URL: <https://pravo.org.ua/wp-content/uploads/2024/09/Otsinka-reformuvannya-prokuratury-2014-2023.pdf>.
17. Тіньовий звіт до розділу 23 «Правосуддя та фундаментальні права» Звіту Європейської комісії щодо України у 2023 році. А. Боровик та ін. Київ. 2024. 524 с.