

ПОВНОВАЖЕННЯ ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ ЩОДО КООРДИНАЦІЇ ДІЯЛЬНОСТІ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ У СФЕРІ ПРОТИДІЇ ЗЛОЧИННОСТІ: ПРОБЛЕМНІ АСПЕКТИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ ВДОСКОНАЛЕННЯ

POWERS OF THE PROSECUTOR'S OFFICE TO COORDINATE THE LAW ENFORCEMENT ACTIVITIES IN THE FIELD OF COMBATING CRIME: PROBLEMATIC ASPECTS AND PROSPECTS FOR IMPROVEMENT

Берлач А.І., д.ю.н., професор,
заслужений юрист України,
завідувач кафедри службового та медичного права

Київський національний університет імені Тараса Шевченка

У статті констатується, що положення законодавства України та широкого кола зарубіжних держав, які визначають адміністративно-правовий статус органів прокуратури та порядок його реалізації, закріплюють за прокуратурою керівну роль у міжвідомчій взаємодії у рамках системи органів правопорядку національного рівня. Також, автор обґрунтовує, що для вдосконалення правового регулювання матеріально-правових та процедурних аспектів координації діяльності правоохоронних органів у сфері протидії злочинності необхідно: 1) закріпити на конституційному рівні відповідну функцію прокуратури як головного органу у інституційній системі, яка забезпечує формування та реалізує кримінально-правову політику, зокрема, шляхом упровадження операційних стандартів запобігання, виявлення та припинення кримінальних правопорушень, так само як й розробки і забезпечення виконання спільних планів та заходів із цією метою та у інших формах координації діяльності правоохоронних органів у сфері протидії злочинності (або, як альтернатива, покладення на прокуратуру у спеціальній міжвідомчій раді з таким функціоналом ролі спрямування діяльності цієї ради); 2) у спеціальному законі або спільному підзаконному нормативно-правовому акті прокуратури та правоохоронних органів визначити їх взаємні права та обов'язки у рамках координації, розподілити між ними відповідальність, із належним ступенем деталізації визначити організаційні форми взаємодії та регламентувати їх реалізацію тощо, відобразивши відповідні нововведення у профільних законах про організацію та порядок діяльності кожного з відповідних правоохоронних органів; 3) закріпити за рішеннями координаційних нарад з керівниками правоохоронних органів статусу обов'язкових до виконання всіма правоохоронними органами під загрозою застосування заходів дисциплінарної відповідальності до їх керівників відповідного рівня з боку суб'єкта їх призначення; 4) розробити критерії, за допомогою яких оцінюватиметься відповідність заходів координації діяльності правоохоронних органів засаді незалежності кожного з них та можливість відшукування балансу між, з одного боку, ефективною взаємодією, уніфікацією та стандартизацією адміністративно-правових та процесуальних практик у їх діяльності та, з іншого боку, незалежністю кожного з правоохоронних органів та недопустимістю втручання у їх діяльність.

Ключові слова: адміністративно-правовий статус органів прокуратури, запобігання та протидія злочинності, координація діяльності правоохоронних органів, кримінально-правова політика, повноваження та функції прокуратури.

The article states that the provisions of the legislation of Ukraine as well as of that of a wide range of common law and civil law countries, which determine the administrative legal status of prosecution service and procedures for its implementation, entrust this institution with a leading role in coordination of law enforcement agencies at the national level. The author further maintains that in order to improve the legal framework for coordination of activities of law enforcement agencies in the field of crime combating and prevention, it is advisable to: (1) establish at the constitutional level the corresponding function of the prosecutor's office as the leading authority in the institutional system ensuring the formation and implementation of criminal policy, in particular, by implementing operational standards for the prevention, detection and cessation of criminal offenses, as well as the development and implementation of joint plans and measures for this purpose and in other forms of coordination of the activities of law enforcement agencies in the field of combating crime (or, as an alternative, entrusting the prosecutor's office in a special interdepartmental council with a role of directing its activities); (2) in a special law or a joint regulatory legal instrument of the prosecutor's office and law enforcement agencies define their mutual rights and duties within the framework of coordination of activities of law enforcement agencies in the field of crime combating and prevention, distribute responsibilities between them, with an appropriate degree of detail define organizational forms of interaction and set out specific procedures for their implementation, etc., reflecting relevant amendments in laws on the organization and activities of each of the law enforcement agencies involved in the coordination scheme; (3) affirm the binding force of decisions of coordination meetings with the chiefs of law enforcement agencies for all respective law enforcement agencies under the threat of disciplinary measures against their chiefs of the appropriate level by their appointing official; (4) develop criteria that shall be used to assess the compliance of the coordination measures for law enforcement agencies with the principle of independence of each of them and the possibility of finding a balance between, on the one hand, effective interaction, unification and standardization of administrative and procedural practices in their activities, and, on the other hand, the independence of each of the law enforcement agencies and the non-interference in their activities.

Key words: administrative legal status of prosecutor's offices, coordination of law enforcement agencies, criminal policy, powers and functions of prosecutor's offices, preventing and combating crime.

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. Злагоджена міжвідомча взаємодія прокуратури та органів правопорядку національного рівня у сфері формування та реалізації кримінально-правової політики є основоположним фактором посилення їх функціональних спроможностей та втілення у їх діяльність найбільш прогресивних загальних стандартів публічного адміністрування та інформаційно-комунікаційних технологічних розробок. Налагодження обміну інформацією та координації між усіма учасниками сектору кримінальної юстиції має супроводжуватись розбудовою якомога більш якісного адміністративно-правового фундаменту для відповідних процесів, який має включати, насамперед, належне правове

закріплення владних повноважень та відповідальності між прокуратурою та органами правопорядку, узгодженість правового підґрунтя міжвідомчого співробітництва із базовими конституційними та законодавчими функціями його учасників, якісну процедурну регламентацію відповідних процесів та належне правове значення підсумкових рішень. Разом з тим, передбачений законодавством України механізм інформаційного обміну та координації зусиль у сфері формування та реалізації кримінально-правової політики викликає деякі зауваження з точки зору якості адміністративно-правового регулювання деяких його елементів у світлі вищевикладених вимог.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, на які спирається автор у яких розглядають цю проблему і підходи

її розв'язання. Ознайомившись із науковою літературою, що присвячена правовій основі координації діяльності правоохоронних органів у сфері протидії злочинності, зазначимо, що незважаючи на належний рівень наукового опрацювання у ній окремих аспектів цієї діяльності (зокрема, у працях В. М. Єднака [1], М. В. Коваліва [2], М. М. Фридман-Козаченко та В. П. Рафальського [3], Ю. П. Пасічної [4]), наукова спільнота має запропонувати значно більш систематизований огляд проблематики координації діяльності правоохоронних органів та вичерпні концептуальні рішення, спрямовані на підвищення якості її правового оформлення та рівня її ефективності.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Метою цього дослідження є визначення основних проблемних аспектів та перспективи вдосконалення повноваження органів прокуратури щодо координації діяльності правоохоронних органів у сфері протидії злочинності.

Виклад основного матеріалу дослідження. Розпочинаючи дослідження, перш за все, зауважимо, що положення законодавства України, які визначають адміністративно-правовий статус органів прокуратури та порядок його реалізації, закріплюють за прокуратурою керівну роль у міжвідомчій взаємодії у рамках системи органів правопорядку національного рівня. За змістом ч. 2 ст. 25 Закону України «Про прокуратуру» Генеральний прокурор, керівники відповідних прокуратур, їх перші заступники та заступники відповідно до розподілу обов'язків координують діяльність правоохоронних органів відповідного рівня у сфері протидії злочинності. Також, у приписах ч. 2 ст. 25 Закону України «Про прокуратуру» визначено, що основною формою координації є проведення координаційних нарад з керівниками правоохоронних органів, на яких заслуховується інформація щодо їхньої діяльності у сфері протидії злочинності. Також, законом встановлено, що рішення координаційної наради є обов'язковим до виконання всіма зазначеними в ньому правоохоронними органами (ч. 2 ст. 25 Закону України «Про прокуратуру») [5].

Основні засади та завдання, форми та процедури координації діяльності правоохоронних органів у сфері протидії злочинності визначає Порядок координації діяльності правоохоронних органів у сфері протидії злочинності, затверджений Наказом Генерального прокурора від 8 лютого 2021 року № 28. Завданнями координації за змістом цього законодавчого акту є:

а) розробка та впровадження у діяльність правоохоронних органів та органів прокуратури пріоритетів кримінально-правової політики, сучасних підходів до протидії злочинності;

б) визначення основних напрямів та проблем у правозастосовній і правоохоронній діяльності щодо запобігання та протидії злочинності на основі аналізу її структури, динаміки та прогнозування тенденцій, підготовка пропозицій щодо шляхів вирішення відповідних проблем із метою сприяння у виконанні завдань кримінального провадження;

в) розробка, узгодження і реалізація спільних заходів, спрямованих на запобігання, виявлення, розкриття, припинення та розслідування кримінальних правопорушень, причин та умов, які сприяли їх вчиненню;

г) підготовка пропозицій щодо вдосконалення законодавства у сфері протидії злочинності [6].

Поруч із основною формою координації, якою за законом про прокуратуру є проведення координаційних нарад із керівниками правоохоронних органів, іншими її формами, передбаченими Порядком координації діяльності правоохоронних органів у сфері протидії злочинності, є, зокрема:

– розробка і забезпечення виконання спільних планів із запобігання, виявлення та припинення кримінальних правопорушень, усунення причин та умов, які сприяли їх вчиненню;

– створення міжвідомчих робочих груп;
– здійснення спільних виїздів у регіони для проведення узгоджених дій, перевірок і надання допомоги правоохоронним органам у протидії злочинності;

– обмін аналітичною інформацією з питань протидії злочинності, проведення спільних аналітичних досліджень;

– розробка спільних наказів, а також підготовка листів інформаційного характеру і документів організаційного та методичного спрямування [6].

Окремо у правовій основі координації діяльності правоохоронних органів визначається вимоги до рішень координаційних нарад із керівниками правоохоронних органів з точки зору їх форми та змісту, а також правові властивості цих рішень та порядок контролю за їх виконанням.

Так, у приписах Порядку координації діяльності правоохоронних органів у сфері протидії злочинності вказується на те, що рішення координаційної наради оформлюється постановою, яка є обов'язковою для виконання всіма зазначеними у ній правоохоронними органами. У її резолютивній частині зазначаються спільні узгоджені заходи та їх виконавці, строки виконання, а також інформування про проведену роботу. Загальний контроль за виконанням узгоджених нарадами заходів здійснюється керівником відповідного органу прокуратури, його першим заступником чи заступником (головою наради) [6].

Таким чином, станом на цей момент основні засади та завдання, форми та процедури координації діяльності правоохоронних органів у сфері протидії злочинності визначаються спеціальним нормативно-правовим актом, виданим одноособово генеральним прокурором на виконання положень закону про прокуратуру. Призначенням координації є, насамперед, визначення основних напрямів та проблем у правозастосовній і правоохоронній діяльності, пріоритетів кримінально-правової політики та сучасних підходів до протидії злочинності, а також розробка, узгодження і реалізація відповідних спільних заходів у діяльності правоохоронних органів та органів прокуратури, спрямованих на запобігання, виявлення, розкриття, припинення та розслідування кримінальних правопорушень, причин та умов, які сприяли їх вчиненню. Основною формою координації є проведення координаційних нарад під головуванням керівника відповідного органу прокуратури (його першого заступника чи заступника) із керівниками правоохоронних органів, результати яких оформлюються постановою, яка визначає спільні узгоджені заходи та умови їх виконання.

Водночас, наукова-експертна спільнота неодноразово підкреслювала те, що координація діяльності правоохоронних органів та прокуратури у сфері протидії злочинності лежить поза межами конституційних функцій органів прокуратури.

Зокрема, Головне юридичне управління Апарату Верховної Ради України, висловлюючи зауваження до проекту Закону України «Про прокуратуру» № 3541, наголошало на тому, що такі повноваження прокурорів навряд чи впливають із визначених Конституцією України функцій, покладених на прокуратуру [7]. Також, під час презентації у вересні 2023 р. підсумків дослідження суспільного сприйняття діяльності прокуратури та рекомендацій щодо її подальшого реформування однією з системних проблем, які все ще потребують вирішення і виваженої державної політики, було визначено те, що прокуратура продовжує виконувати невласливу їй і неконституційну функцію координації правоохоронної діяльності та боротьби зі злочинністю [8].

Погоджуючись із необхідністю конституційного закріплення за прокуратурою функції розробки та впровадження у діяльність правоохоронних органів пріоритетів кримінально-правової політики, операційних стандартів запобігання, виявлення та припинення кримінальних

правопорушень, так само як й розробки і забезпечення виконання спільних планів та заходів із цією метою, зауважимо, що, на доповнення до того, ієрархічне підпорядкування правоохоронних органів прокуратури у цій частині має відобразитись у спеціальних законах про них.

Ці міркування цілком узгоджуються із науковими позиціями багатьох дослідників проблематики координації діяльності правоохоронних органів у сфері протидії злочинності. Зокрема, як справедливо зауважила Ю. П. Пасічна, координаційна діяльність правоохоронних органів із протидії злочинності як самостійна функція прокуратури має бути закріплена в Основному Законі – Конституції України, а не лише в спеціальному – Законі України «Про прокуратуру». Зазначене суттєво б посилює роль і позицію прокуратури – як головного суб'єкта координаційних повноважень діяльності органів правопорядку та зобов'язало б останніх до беззаперечного визнання та підпорядкування у питаннях протидії та запобігання злочинності і корупції [3, с. 288]. Також, М. М. Фрідман-Козаченко та В. П. Рафальський вказують на те, що відповідний комплекс питань має бути вирішений на законодавчому рівні внаслідок прийняття спеціального закону України про координацію діяльності правоохоронних органів у боротьбі зі злочинністю та іншими правопорушеннями у якому необхідно: подати вичерпний перелік правоохоронних органів України, на яких буде поширюватися зазначений Закон; визначити поняття координації діяльності правоохоронних органів; принципи, мету та завдання такої координації, а також правовий статус координуючого органу його завдання, функції, повноваження та напрями і форми координації [2, с. 83].

Поруч з вищевикладеним, напрями та інструментарій координації діяльності правоохоронних органів мають бути осучаснені з урахуванням вимог політико-програмних документів та рекомендацій наукового та експертного співтовариства, насамперед, тих з них, що мають правовий характер.

Зокрема, у Комплексному стратегічному плані реформування органів правопорядку як частини сектору безпеки і оборони України на 2023–2027 рр., схваленому Указом Президента України від 11 травня 2023 р. № 273/2023, йдеться про важливість подальшого розвитку та посилення координаційної ролі прокуратури щодо органів правопорядку відповідного рівня під час реалізації ними повноважень щодо протидії злочинності. Підкреслюється особливе значення розвитку спроможності системи органів правопорядку та прокуратури брати участь у формуванні кримінальної політики і здійсненні моніторингу її реалізації. Одним із організаційних інструментів досягнення цієї мети визначається міжвідомча Координаційна рада з питань реалізації політики запобігання (превенції) злочинності [9]. Так само, у Стратегії розвитку прокуратури на 2021–2023 рр., затвердженій Наказом Генерального прокурора від 16 жовтня 2020 р. № 489 стратегічними пріоритетами розвитку прокуратури визнаються:

- координування розробки та впровадження кримінально-правової політики задля злагодженої роботи органів прокуратури та відповідних органів правопорядку; забезпечення сучасних підходів до протидії злочинності.

- закріплення лідируючої ролі органів прокуратури у процесі визначення напрямів розвитку системи кримінальної юстиції та органів правопорядку в Україні, зокрема й через проактивну позицію в координаційних ініціативах [10].

Водночас, у наукових працях звертається увага на відсутність належного законодавчого регулювання форм і методів взаємодії прокуратури з правоохоронними органами, що призводить до декларативності положень про них та неможливості на їх основі забезпечити реальні позитивні зрушення у міжвідомчій взаємодії. Зокрема, В. М. Єдинак схиляється до думки про те, що з метою

поліпшення якості координації як форми взаємодії прокуратури з правоохоронними органами необхідно на рівні закону більш змістовно та детально врегулювати питання взаємодії прокуратурою з іншими правоохоронними органами в межах координаційної роботи. Серед іншого, необхідно визначити цілі й завдання, принципи та напрями, ключові форми й методи співпраці сторін у межах зазначеної координації. Також, на переконання вченого, необхідно визначити загальні права й обов'язки взаємодіючих сторін, окрема увага має бути приділена питанням наслідків і відповідальності невиконання (неналежного виконання) правоохоронними органами спільно розроблених та узгоджених програм, заходів [1, с. 175].

Принагідно зауважимо, що зарубіжний досвід організації та забезпечення здійснення координації діяльності правоохоронних органів у сфері протидії злочинності показує, що міжвідомча взаємодія між прокуратурою та органами правопорядку у багатьох державах визнається нагальним питанням підвищення ефективності їх діяльності. Зокрема, у Виконавчому наказі Президента США про розвиток ефективної, відповідальної поліцейської діяльності та практики кримінального правосуддя для підвищення рівня суспільної довіри та громадської безпеки, серед іншого, передбачено утворення групи взаємодії між правоохоронними органами у складі їх керівників, яка, настільки, наскільки можливо координуватиме координувати розробку набору основних засад політики і найкращих практик, які будуть використовуватися в усіх федеральних правоохоронних органах щодо добору, працевлаштування, просування по службі та утримання їх персоналу з урахуванням будь-яких унікальних проблем добору, працевлаштування, просування по службі та утримання персоналу конкретного органу [11]. Більше того, привертає увагу й те, що, серед інших штатів, у штаті Меріленд за виконавчим наказом губернатора діє координаційна рада правоохоронних органів штату, яка ухвалює письмові правила та процедури, які забезпечують основу для координації роботи правоохоронних органів штату, зокрема, у напрямі спільного користування їх ресурсами, усунення дублюючих або зайвих функцій, затвердження запланованих спільних правоохоронних заходів з визначенням відповідальних виконавців та ресурсів для їх виконання тощо [12].

Висновки з дослідження. Положення законодавства України та широкого кола зарубіжних держав, які визначають адміністративно-правовий статус органів прокуратури та порядок його реалізації, закріплюють за прокуратурою керівну роль у міжвідомчій взаємодії у рамках системи органів правопорядку національного рівня. Для вдосконалення правового регулювання матеріально-правових та процедурних аспектів координації діяльності правоохоронних органів у сфері протидії злочинності необхідно: 1) закріпити на конституційному рівні відповідну функцію прокуратури як головного органу у інституційній системі, яка забезпечує формування та реалізує кримінально-правову політику, зокрема, шляхом упровадження операційних стандартів запобігання, виявлення та припинення кримінальних правопорушень, так само як й розробки і забезпечення виконання спільних планів та заходів із цією метою та у інших формах координації діяльності правоохоронних органів у сфері протидії злочинності (або, як альтернатива, покладення на прокуратуру у спеціальній міжвідомчій раді з таким функціоналом ролі спрямування діяльності цієї ради); 2) у спеціальному законі або спільному підзаконному нормативно-правовому акті прокуратури та правоохоронних органів визначити їх взаємні права та обов'язки у рамках координації, розподілити між ними відповідальність, із належним ступенем деталізації визначити організаційні форми взаємодії та регламентувати їх реалізацію тощо, відобразивши відповідні нововведення у профільних

законах про організацію та порядок діяльності кожного із відповідних правоохоронних органів; 3) закріпити за рішеннями координаційних нарад з керівниками правоохоронних органів статусу обов'язкових до виконання всіма правоохоронними органами під загрозою застосування заходів дисциплінарної відповідальності до їх керівників відповідного рівня з боку суб'єкта їх призначення; 4) розробити критерії, за допомогою яких оціню-

ватиметься відповідність заходів координації діяльності правоохоронних органів засаді незалежності кожного з них та можливість відшукування балансу між, з одного боку, ефективною взаємодією, уніфікацією та стандартизацією адміністративно-правових та процесуальних практик у їх діяльності та, з іншого боку, незалежністю кожного з правоохоронних органів та недопустимістю втручання у їх діяльність.

ЛІТЕРАТУРА

1. Єднак В. М. Шляхи вдосконалення форм і методів взаємодії органів прокуратури України з іншими правоохоронними органами держави. Прикарпатський юридичний вісник. 2019. Випуск 4 (29). Том 1. С. 173–177. DOI: 10.32837/ruuv.v1i4(29).418.
2. Фрідман-Козаченко М. М., Рафальський В. П. Роль прокуратури в координації взаємодії правоохоронних органів України щодо виявлення кримінальних правопорушень. Міжнародний юридичний вісник. 2016. Вип. 1. С. 79–84.
3. Пасічна Ю. П. Прокуратура – головний суб'єкт координаційних повноважень діяльності органів правопорядку з запобігання і протидії злочинності. Діджиталізація і безпека: тези доп. міжн. наук.-практ. конф. (м. Харків, 19 лист. 2020 р.). Харків, 2020. С. 285–289.
4. Ковалів М. В. Координаційна діяльність прокуратури. Електронне наукове видання «Аналітично-порівняльне правознавство». 2022. № 6. С. 228–232. DOI: 10.24144/2788-6018.2023.02.38.
5. Про прокуратуру: Закон України від 14 жовтня 2014 року № 1697-VII. Дата оновлення: 9 липня 2023 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1697-18#Text>.
6. Порядок координації діяльності правоохоронних органів у сфері протидії злочинності, затверджений Наказом Генерального прокурора від 8 лютого 2021 року № 28. Дата оновлення: 2 січня 2023. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0028905-21#Text>.
7. Зауваження Головного юридичного управління Апарату Верховної Ради України від 10 жовтня 2014 року до проекту Закону України «Про прокуратуру» № 3541. URL: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=48935&pf35401=314871>.
8. 10 років реформування прокуратури. Презентація дослідження. Укрінформ. 2023. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-preshall/3761319-10-rokiv-reformuvanna-prokuraturi-prezentacia-doslidzenna.html>
9. Комплексний стратегічний план реформування органів правопорядку як частини сектору безпеки і оборони України на 2023-2027 роки, схвалений Указом Президента України від 11 травня 2023 року № 273/2023. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/273/2023#Text>.
10. Стратегія розвитку прокуратури на 2021-2023 роки, затверджена Наказом Генерального прокурора від 16 жовтня 2020 року № 489. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0489905-20#Text>.
11. President of the United States. Executive Order on Advancing Effective, Accountable Policing and Criminal Justice Practices to Enhance Public Trust and Public Safety of 25 May 2022. URL: <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/presidential-actions/2022/05/25/executive-order-on-advancing-effective-accountable-policing-and-criminal-justice-practices-to-enhance-public-trust-and-public-safety/>.
12. State Law Enforcement Coordinating Council. Maryland Manual On-Line. URL: <https://msa.maryland.gov/msa/mdmanual/26excom/html/23lawenf.html>.