

Ключові слова: корупція, службова злочинність, службова особа, представник влади, економіка.

Резюме

Автор рассматривает проблемы коррупции и служебной преступности, которые тем или иным способом влияют на экономику Украины. Установлены основные признаки коррупции в экономической деятельности, определена ее типология в зависимости от субъекта коррупционного деликта или преступления.

Ключевые слова: коррупция, служебная преступность, служебное лицо, представитель власти, экономика.

Summary

The author considers the problem of corruption and official crime, which in some way affect the economy of Ukraine. The basic features of corruption in economic activity. That crimes defined by its typology, depending on the subject of corruption delict or crime.

Key words: corruption, crime, service, service person, representative government, the economy.

Отримано 28.02.2010

І. В. ОЗЕРСЬКИЙ

Ігор Володимирович Озерський, кандидат юридичних наук, доцент Національної академії прокуратури України

**СПІВВІДНОШЕННЯ КООРДИНАЦІЇ ТА ВЗАЄМОДІЇ
У ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ**

Метою цієї наукової праці є дослідження проблеми співвідношення координації і взаємодії органів прокуратури з іншими правоохоронними органами з виокремленням організаційно-правових чинників удосконалення спільних заходів боротьби зі злочинністю.

Відомо, що питання координаційної діяльності органів прокуратури на законодавчому рівні врегульовано статтею 10 та частиною 2 статті 29 Закону України «Про прокуратуру», де визначені права і обов'язки прокурора, як спеціального суб'єкта координації.

Указом Президента України від 12 лютого 2000 р. № 229 «Про вдосконалення координації діяльності правоохоронних органів по боротьбі з корупцією та організованою злочинністю» визначено, що відповідно до частини третьої статті 29 Закону України «Про прокуратуру» (1991) діяльність по боротьбі зі злочинністю, в тому числі з її проявами в організованих формах і корупцією, координують прокурори Автономної Республіки Крим, областей, міст і районів, військові прокурори регіонів.

На відомчому рівні координаційна діяльність прокуратури врегульована двома наказами Генерального прокурора України: № 1 – гн від 19.09.05 «Про організацію роботи і управління в органах прокуратури України» (п. п. 23, 23.1, 24, 25), № 1/2 – гн від 26.08.05 «Про розмежування повноважень прокуратур міст і районів у містах з районним поділом» (п. п. 5, 6), Регламентом Генеральної прокуратури України від 30.09.05 зі змінами і доповненнями (розділ 5). Водночас, особливості координаційної діяльності військових прокурорів регіонів та гарнізонів та Військової служби правопорядку в Збройних Силах України регулюються спільним наказом Генерального прокурора України та Міністра оборони України від 29 серпня 2007 р. № 53/491 «Про координацію діяльності органів військової прокуратури і Військової служби правопорядку у Збройних Силах України».

Характерно, що координаційна діяльність правоохоронних органів у боротьбі зі злочинністю передбачається законодавством більшості країн СНД. Такі норми закріплені в законах про прокуратуру Російської Федерації (п. 7 ч. 2 ст. 1, ст. 8), Грузії (п. «ж» ч. 1 ст. 2, ст. 20), Казахстану (п.5 ст. 12), Киргизстану (ч. 2 ст. 8), Таджикистану (ст. 10), Узбекистану (ч. 4 ст. 8), Республіки Білорусь (п. 4 ст. 4)¹.

Щодо семантико-юридичного визначення термінів «координація» та «взаємодія», то перш за все, слід звернутися до словника російської мови С. І. Ожегова, у котрому «координувати» визначене як погоджувати, установлювати доцільне співвідношення між будь-якими явищами². З терміном «координація» тісно пов'язане інше, більш широке поняття – «взаємодія». Тут варто погодитися з думкою Ф. М. Кобзарьова³ про те, що фактично будь-яка узгоджена діяльність здійснюється на ґрунті взаємодії її учасників. Однак не будь-яка взаємодія носить чітко впорядкований і регламентований характер відповідно до встановлених умов і принципів прокурорської діяльності, а відтак, у нашому випадку вона є разовим чи разовим актом у циклі форм і завдань координаційної діяльності.

При взаємодії, на відміну від координації, в учасників, як правило, відсутні будь-які обов'язки з розробки й застосування єдиних заходів, з розподілу сил і засобів, зі встановлення вимоги виконання заходів, що

рекомендуються, а головне – не виділяється спеціальний учасник, що має повноваження з організації взаємодії. На думку деяких вчених, «відмінність координації від взаємодії містяться в прерогативі владних повноважень суб'єкта управління, який здійснює узгодження зусиль, непідпорядкованих один одному підрозділів»⁴.

Інколи поряд з поняттями «взаємодія», «координація» вживається і термін «кооперація» як одноплановий⁵. Але, як слушно пише професор О. Михайленко, для боротьби зі злочинністю будь-яка кооперація неприйнятна, оскільки основою кооперативності як добровільного об'єднання є членство в кооперативі в інтересах його засновників на основі відповідного статуту⁶. В координації правоохоронних органів не вироблений і нормативно не закріплений єдиний для здійснення узгодженої діяльності статут, а тому вона не є «кооперацією».

Будь-яка взаємоузгоджена діяльність для досягнення спільної мети вимагає узгодженості зусиль її учасників. У цьому значенні координація є об'єктивною потребою, що постійно присутня і необхідна в системі суспільних, державних і господарських відносин. В юридичній літературі під координацією розуміється взаємоузгоджена діяльність різних учасників для досягнення спільної мети, що в нашому випадку відображена у ст. 10 Законі України «Про прокуратуру», і опосередкована як окрема функція прокуратури⁷.

О. В. Червякова розглядає координацію як процес налагодження зв'язків і фактичної взаємодії між структурними підрозділами, розподілу діяльності, приведення окремих елементів організації в таке сполучення, яке б дало змогу найбільш ефективно і оперативно досягти поставленої мети⁸.

Погоджуючись з думкою Л. Прінь⁹ вважаємо, що під координацією діяльності правоохоронних органів з проблем боротьби зі злочинністю та корупцією слід розуміти спрямовану на зміцнення законності та правопорядку спільну розробку та практичну реалізацію узгоджених заходів щодо своєчасного виявлення, розкриття, припинення та попередження злочинів і корупційних діянь, усунення причин та умов, які сприяють їх вчиненню.

Завдання координації, як правило, більш конкретні за своїм змістом, розраховані на відносно тривалий період часу, носять спланований характер. Наприклад, координація діяльності органів дільництва й слідства в боротьбі із злочинністю на відміну від взаємодії при розслідуванні злочинів, не обмежена розслідуванням конкретної кримінальної справи.

Отже, взаємодія і координація не тотожні, тому що координується постійна робота суб'єктів однієї системи, а взаємодія носить одноразовий характер при взаємовідносинах з суб'єктами різних служб та підрозділів органів внутрішніх справ і за необхідності узгодження їх дій кожного разу організовується знову.

При взаємодії, на відміну від координації у її учасників, як правило, відсутні будь-які обов'язки з вироблення і застосування єдиних заходів, з розподілу сил і засобів, зі встановлення відповідальності за виконання цих заходів, а головне – не виділяються спеціальні учасники, які мають повноваження щодо організації спільних дій. Саме в такому значенні розуміється взаємодія органів прокуратури з іншими органами в сфері боротьби зі злочинністю. Наприклад, на правах взаємодії мають будуватися взаємовідносини Генеральної прокуратури України з Урядом України, який відповідно до Конституції України (п. 7 ст. 116) здійснює заходи щодо забезпечення громадського порядку, боротьби зі злочинністю¹⁰.

Взаємодіючи із зовнішнім середовищем (наприклад, координуючи діяльність правоохоронних органів), система органів прокуратури виступає як цілісність, що зберігає свою визначеність¹¹.

Необхідність взаємодії правоохоронних органів і суду зумовлена вимогами ст. 2 КПК України, що регламентує завдання кримінального судочинства, а також діяльністю з профілактики правопорушень (ст. 23 КПК України). В опитуванні, проведеному професором Н. С. Карповим, з'ясувалося що із 519 опитаних оперативних працівників МВС, 59 % заявили, що сучасне законодавство, відомчі накази та інструкції, що регламентують взаємодію, не дають певною мірою здійснювати і використовувати таку взаємодію¹². Цієї ж думки дотримується і вчений В.Т. Білоус, котрий пише, що «при достатній кількості правоохоронних органів, які за своїм правовим статусом зобов'язані вести активну протидію економічній злочинності й корупції, у державі ще не створено ефективно діючої організаційно-управлінської структури і її правового забезпечення з координації їх діяльності, у результаті чого вони працюють не завжди узгоджено та ефективно»¹³.

У розрізі психолого-педагогічного аспекту, для реалізації та виконання функції координації прокурор, на думку Я. Й. Радзивидла, повинен організувати конструктивну взаємодію з іншими правоохоронними органами, органами влади і управління на ґрунті набутих і надалі удосконалених навичок спілкування, що відповідають найвищим професійним стандартам і соціальному статусу¹⁴. Такі навички, на нашу думку, слід виховувати у прокурорських працівників під час професійно-психологічної підготовки у навчальних закладах, що готують фахівців за прокурорською спеціалізацією. Окрім цього, як пише Т.Є. Мироненко, проблемою неналежної професійної підготовленості прокурорських працівників до координаційної діяльності є відсутність у кадрових працівників органів прокуратури вмінь, знань та навичок з організації роботи¹⁵.

Повертаючись до аналізу взаємодії як складового елементу координаційної діяльності органів прокуратури, слід зазначити, що вона містить свої особливі форми організації, котрі, на думку Р. Жогана, представляють собою спосіб, що включає в себе комплекс прийомів взаємодії, систему зв'язків і правовідносин, суб'єктів, які взаємодіють між собою¹⁶.

До основних складових координації управління правоохоронними органами можна віднести такі форми координації: координаційні наради працівників правоохоронних органів усіх рівнів; спільні засідання колегій, оперативні наради; обмін інформацією, спільні виїзди в регіони (області, райони) для надання допо-

моги; створення спільних слідчо-оперативних груп; запровадження і використання єдиних банків даних; взаємне використання можливостей підготовки кадрів; проведення спільних семінарів, конференцій; розробку і здійснення спеціальних операцій; видання методичних рекомендацій та інших організаційно-розпорядчих документів, що стосуються здійснення боротьби з економічною злочинністю¹⁷.

На думку І. Репешка, доцільно ресурсно забезпечити потенціал таких форм взаємодії, як обмін оперативною та іншою інформацією, яка має взаємний інтерес, проведення спільних оперативно-розшукових заходів щодо попередження та викриття злочинів у сфері економіки; обмін досвідом роботи; організація спільних наукових досліджень¹⁸. На міжнародному рівні, та особливо в рамках СНД, доцільним є зміцнення багатосторонньої, міжнародно-правової бази співробітництва по боротьбі зі злочинністю у сфері економіки, особливо злочинів із використанням високоякісних технологій, корупцією та легалізацією (відмиванням доходів від злочинної діяльності)¹⁹.

У межах нашого дослідження спробуємо охарактеризувати окремі форми взаємодії органів прокуратури. Однією з основних форм взаємодії прокуратури з іншими державними, контролюючими та правоохоронними органами, на нашу думку, мають стати міжвідомчі наради. Оскільки спільні заходи є елементом процесу взаємодії, зазначене нами положення цілком узгоджується з п. 24 Наказом Генерального прокурора України № 1 «Про організацію роботи і управління в органах прокуратури України» (19.09.2005).

До того ж за дослідженнями Ю. В. Капітонової, більше половини опитаних прокурорів (66 %) виділяють координаційні наради як найбільш ефективну форму координації по боротьбі із злочинністю²⁰.

Підтримуючи думку Л. Прінь, вважаємо, що доцільно було б нормативно закріпити таку форму координації, як спільна робота з роз'яснення законодавства та інформування населення про стан законності та правопорядку, а також заходи, які вживаються щодо їх зміцнення, або розроблення планів координаційної діяльності правоохоронних органів²¹.

Ще однією проблемою є недостатня активність працівників прокуратури в налагодженні взаємодії із суб'єктами громадянського суспільства, і, як наслідок, низький рівень довіри населення органам прокуратури. Так, їм не довіряють від 35 % до 46 % опитаних громадян України²².

Думається, що працівникам прокуратури доцільно було б налагоджувати взаємодію із суб'єктами громадянського суспільства шляхом залучення представників громадських об'єднань під час підготовки міжвідомчих нарад. Це узгоджуватиметься зі ст. 6 Закону України «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави» від 19.06.03 № 975 – 1 V, де вписано, що громадські об'єднання – це громадські організації, утворювані відповідно до Конституції України для здійснення та захисту прав і свобод громадян та задоволення їхніх політичних, економічних, соціальних, культурних інтересів.

У цьому аспекті цікавою та слушною у практичному значенні є позиція вченої-практика Т. Корнякової, яка пропонує включити взаємодію до переліку принципів організації та діяльності прокуратури, що міститься у Законі «Про прокуратуру», де в одному з положень зазначити: «Органи прокуратури... взаємодіють з ... об'єднаннями громадян, реалізують спільно з ними узгоджені заходи із забезпечення правопорядку»²³.

Наступною формою координаційної діяльності органів прокуратури можна назвати практику запрошення голів судів, керівників органів юстиції для їх участі в координаційних нарадах правоохоронних органів. Взаємодія з останніми може проходити у наступних формах: взаємне інформування про стан злочинності і судимості, використання відомостей судової статистики і матеріалів судової практики при розробці заходів з посилення боротьби зі злочинністю, проведення спільних семінарів і конференцій, участь відповідних спеціалістів у роботі з підвищення кваліфікації правоохоронних органів, підготовка і направлення відповідним органам довідок, інформаційних листів²⁴.

Як слушно зазначено в методичних рекомендаціях Генеральної прокуратури України, «доцільно, щоб працівники судових органів та юстиції у своїх виступах звертали увагу на найхарактерніші порушення закону з боку силових структур, які дістали підтвердження в результаті судового розгляду»²⁵.

¹ Каркач П. Чи повинен прокурор координувати діяльність щодо боротьби зі злочинністю? Вісник прокуратури № 6 (84), 2008. – С. 73-79.

² Ожегов С. И. Словарь русского языка / Под ред. Н. Ю. Шведовой. – М., 1984. – 280 с. – 253.

³ Кобзарев Ф. М. Правовые и организационные основы координации правоохранительных органов по борьбе с преступностью. – М., 1992. – С. 6-7.

⁴ Плішкін В. М., Лисюченко В. П., Хорт І. В. Теорія управління органами внутрішніх справ (у визначеннях, поняттях, схемах): Навч. посібник (альбом схем). – К.: НАВСУ, 1999. – 121 с.

⁵ Зеленецький В. С. Общая теория борьбы с преступностью. Конституциональные основы. – Харьков, 1994. – С. 300.

⁶ Михайленко О. Координація діяльності у боротьбі зі злочинністю // Прокуратура. Людина. Держава. – № 7. – 2004 – С. 26.

⁷ Каркач П. М., Синчук В. Л. Координаційна функція прокуратури України: Навчально-методичний посібник – Х.: Право, 2005. – С. 3-95.

⁸ Червякова О. В. Організаційно-правові аспекти управління вищим навчальним закладом МВС України: Автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Національний університет внутрішніх справ. – Харків – 2002. – 16 с. – С. 9.

- ⁹ *Прінь Л.* Організація координаційної діяльності правоохоронних органів у боротьбі зі злочинністю // Прокуратура. Людина. Держава № 1, 2005. – С. 27-33.
- ¹⁰ *Михайленко О.* Координація діяльності у боротьбі зі злочинністю // Прокуратура. Людина. Держава. – № 7. – 2004 – С. 27.
- ¹¹ *Якимчук М. К.* Організаційно – правові основи управління в органах прокуратури України: Автореф. дис... доктора юрид. наук: 12.00.07 / Національна академія наук України; Інститут держави і права ім. В. М. Корецького. – Київ, 2002. – 34 с. – С. 13.
- ¹² *Картов Н. С.* Криминалистическое изучение преступной деятельности, средств и методов борьбы с ней (данные эмпирических исследований). – Київ, 2004. – С. 158.
- ¹³ *Білоус В. Т.* Координація управління правоохоронними органами України по боротьбі з економічною злочинністю (адміністративно – правовий аспект): Автореф. дис... доктора юрид. наук: 12.00.07 / Національний університет внутрішніх справ України. – Харків. – 2004. – 45 с. – С. 3.
- ¹⁴ *Радзивицло Я. Й.* Личностно – профессиональное становление работников прокуратуры в процессе деятельности: Дисс... канд. психол. наук: 19.00.06 – юридическая психология / Национальный университет внутренних дел. – Харьков, 2005. – 179 с. – С. 150.
- ¹⁵ *Мироненко Т. Є.* Робота з персоналом в органах прокуратури України: організаційно – правові питання: Автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Інститут законодавства Верховної ради України. – Київ – 2008 – 25 с. – С. 18.
- ¹⁶ *Жоган Р.* Форми взаємодії прокуратури, та Рахункової палати в Україні Вісник прокуратури 2008 № 4 (82) – С. 55-61.
- ¹⁷ *Білоус В. Т.* Координація управління правоохоронними органами України по боротьбі з економічною злочинністю (адміністративно – правовий аспект): Автореф. дис... доктора юрид. наук: 12.00.07 / Національний університет внутрішніх справ України. – Харків. – 2004. – 45 с. – С. 14.
- ¹⁸ *Репеико І.* Про деякі питання координації і взаємодії правоохоронних органів // Вісник Академії прокуратури України. – № 1. – 2007. – С. 102-105.
- ¹⁹ *Білоус В. Т.* Вказана праця – С. 28.
- ²⁰ *Капитонова Ю. В.* Основи координації прокуратурою діяльності правоохоронних органів по боротьбі з преступністю: дис. ... канд. юр. наук. – М., 2002. – 187 с. – С. 164.
- ²¹ *Прінь Л.* Вказана праця.
- ²² *Мироненко Т. Є.* Вказана праця.
- ²³ *Корнякова Т. В.* Прокуратура та органи позавідомчого контролю: нагляд і взаємодія. – Одеса, 2004. – С. 3-4.
- ²⁴ *Сухонос В.* Деякі аспекти координаційної діяльності правоохоронних органів у боротьбі зі злочинністю // Прокуратура. Людина. Держава. – № 6. – 2004. – С. 11.
- ²⁵ Координаційна діяльність прокурора / Методичні рекомендації. – Київ – Генеральна прокуратура України, 2009. – 37 с. – С. 19.

Резюме

У даній науковій праці висвітлені окремі організаційно-правові аспекти співвідношення координації і взаємодії органів прокуратури з іншими правоохоронними органами у запобіганні та протидії злочинності. У контексті цього розглянуті шляхи удосконалення координаційної діяльності прокуратури.

Ключові слова: координація, взаємодія, форми взаємодії, прокурор, функція, завдання, правоохоронні органи.

Резюме

В данной научной освещены отдельные организационно-правовые аспекты соотношения координации и взаимодействия органов прокуратуры с иными правоохранительными органами в предупреждении и противодействии преступности. В контексте этого рассмотрены пути усовершенствования координационной деятельности прокуратуры.

Ключевые слова: координация, взаимодействие, формы взаимодействия, функция, прокурор, задачи, правоохранительные органы.

Summary

In this scientific work some legal aspects of coordination and interaction of Office of Public Prosecutor with other law organizations in prevention and criminality counteraction are shined. According to this ways of improvement of coordination activity of Office of Public Prosecutor are considered.

Key words: coordination, interaction, the public prosecutor, function, problems, law enforcement bodies.

Отримано 12.02.2010