АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ФОРМИ РЕАЛІЗАЦІЇ КООРДИНАЦІЙНОЇ ФУНКЦІЇ ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ ЩОДО ЗАПОБІГАННЯ ТА ПРОТИДІЇ ЗЛОЧИННОСТІ В УКРАЇНІ

КОРЖ Руслан Олегович - Науково-дослідний інститут публічного права, м. Київ

УДК 342.9:343.163
DOI: https://doi.org/10.71404/NP.2022.4.51

У статті розкрито адміністративно-правові форми реалізації координаційної функції органів прокуратури щодо запобігання та протидії злочинності в Україні як нормативно визначені, організаційно-впорядковані, зовнішні прояви організаційно-управлінської діяльності прокуратури, що здійснюються в межах наданої компетенції, для забезпечення узгодженої, цілеспрямованої та результативної спільної діяльності правоохоронних органів та інших уповноважених суб'єктів у сфері запобігання, виявлення, припинення злочинності, усунення причин і умов, що їй сприяють, а також захисту прав, свобод і законних інтересів людини, суспільства та держави.

Виділено класифікацію форм реалізації координаційної функції органів прокуратури щодо запобігання та протидії злочинності в Україні: 1) організаційно-узгоджувальні форми, що спрямовані на безпосереднє погодження позицій, дій та рішень між органами прокуратури, правоохоронними та іншими державними органами; 2) нормотворчі та праворегулятивні форми, через які результати координаційної діяльності набувають нормативного, організаційно-розпорядчого або методичного оформлення; 3) програмно-планові форми, що забезпечують перехід від загального узгодження намірів до конкретної системи дій, строків, виконавців та очікуваних результатів; 4) інформаційно-аналітичні форми, що спрямовані на збирання, обмін, систематизацію інформації про стан та тенденції злочинності; 5) контрольно-моніторингові форми, які забезпечують перевірку реального виконання узгоджених рішень і спільних заходів; 6) кадрово-навчальні та методичні форми, що спрямовані на підвищення професійної спроможності прокурорів і працівників правоохоронних органів, відповідно до єдиних стандартів; 7) науково-дослідні та експертно-консультативні форми, за допомогою яких координаційна діяльність прокуратури отримує наукове, правове та експертне обґрунтування; 8) міжнародно-правові та транснаціональні форми, що застосовуються у випадках взаємодії з іноземними компетентними органами, міжнародними організаціями або реалізації міжнародно-правових механізмів; 9) цифрово-комунікаційні форми, що пов'язані з використанням електронних засобів комунікації, цифрових платформ, захищеного обміну даними та дистанційних форматів взаємодії; 10) комунікативно-превентивні форми, що спрямовані на зовнішню взаємодію органів прокуратури та правоохоронних органів із суспільством, органами місцевого самоврядування, громадськими об'єднаннями, освітніми установами, правозахисними організаціями та медіа.

Ключові слова: адміністративні відносини, адміністративно-правове забезпечення, запобігання, захист, злочинність, координація, методи, прокуратура, протидія, публічна влада, форми.

Постановка проблеми

В сучасних умовах ускладнення криміногенних загроз, зростання організованої, транснаціональної, кіберзлочинності та ви-

кликів воєнного стану виникає гостра необхідність підвищення ефективності взаємодії правоохоронних органів. Однією із практичних реалізацій такої взаємодії є координаційна функція, що реалізується в межах організаційного та адміністративно-правового механізму. При цьому, адміністративні форми координаційної функції, перш за все, прокуратури, є недостатньо дослідженою категорією, що обумовлює важливе практичне значення для правоохоронної системи.

Огляд останніх досліджень

Адміністративно-правові засади діяльності прокуратури в Україні комплексно аналізувалися такими вченими як: В. Авер'янов, О. Бандурка, Ю. Битяк, І. Боршуляк, М. Івчук, В. Логоша, С. Марченкова, Р. Мазурик, О. Мартинюк, О. Невзоров, С. Нечипоренко, А. Петрова, К. Сіренко, С. Циганок, Ю. Чаплинська, В. Шуба, М. Якимчук та ін.

Однак, в умовах реформування публічних інституцій, виникають практичні питання до реалізації різних функцій, в першу чергу, координаційної, що обумовлює актуальність наукових викликів у сфері функціонування правоохоронної системи для ефективного запобігання та протидії злочинності.

Мета статті полягає у тому, щоб визначити адміністративно-правові форми реалізації координаційної функції органів прокуратури щодо запобігання та протидії злочинності в Україні.

Виклад основних положень

У загальнонауковому розумінні під формою (від. лат. forma) розуміють «контури, зовнішній вираз сутності». Форми діяльності публічної адміністрації – це зовнішнє вираження однорідних за своїм характером і правовою природою груп адміністративних дій суб'єктів публічної адміністрації, здійснене в рамках режиму законності та компетенції для досягнення адміністративно-правової мети – публічного забезпечення прав і свобод людини і громадянина, нормального функціонування громадянського суспільства та держави [7, с. 132].

Під адміністративно-правовими формами взаємодії та координації діяльності правоохоронних органів на регіональному рівні А. Русецький розуміє визначений нормами чинного законодавства зовнішній вираз практичної діяльності правоохоронних органів, яка, у свою чергу, спрямована на те, щоб забезпечити ефективну спільну роботу відповідних правоохоронних органів на регіональному рівні задля досягнення конкретної, чітко встановленої мети [6, с. 42–47].

На наш погляд, адміністративно-правові форми реалізації координаційної функції органів прокуратури щодо запобігання та протидії злочинності в Україні – це нормативно визначені, організаційно-впорядковані, зовнішні прояви організаційно-управлінської діяльності прокуратури, що здійснюються в межах наданої компетенції, для забезпечення узгодженої, цілеспрямованої та результативної спільної діяльності правоохоронних органів та інших уповноважених суб'єктів у сфері запобігання, виявлення, припинення злочинності, усунення причин і умов, що їй сприяють, а також захисту прав, свобод і законних інтересів людини, суспільства та держави.

Правова природа адміністративно-правових форм реалізації координаційної функції органів прокуратури щодо запобігання та протидії злочинності полягає в забезпеченні легітимного механізму їхньої скоординованої взаємодії, без створення відносин адміністративного підпорядкування між прокуратурою та іншими правоохоронними органами, з метою підвищення ефективності правоохоронної діяльності, охорони публічного порядку, зміцнення законності та захисту прав і свобод людини в Україні.

Щодо видів адміністративних форм, теоретики права вважають, що за характером і правовою природою форми діяльності суб'єктів публічної адміністрації поділяються на: 1) видання адміністративних актів: - видання підзаконних нормативно-правових актів; - видання індивідуальних адміністративних актів. При цьому, видання підзаконних нормативно-правових актів – це правотворчий напрямок діяльності публічної адміністрації, що передбачає розпорядчу

діяльність, спрямовану на виконання законів шляхом розроблення та встановлення підзаконних правил загального характеру; 2) укладення адміністративних договорів; 3) учинення інших юридично значущих адміністративних дій; 4) здійснення матеріально-технічних операцій. [7, с. 132].

Якщо звернутися спеціально до законодавства, то за Законом 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. Основною формою координації є проведення координаційних нарад з керівниками правоохоронних органів, на яких заслуховується інформація щодо їхньої діяльності у сфері протидії злочинності. Рішення координаційної наради є обов'язковим до виконання всіма зазначеними в ньому правоохоронними органами. Порядок та інші форми координації затверджуються наказом Генерального прокурора [1].

На розгляд координаційних нарад виносяться питання, пов'язані з виконанням визначених завдань, що потребують комплексного вирішення за умови узгодженості дій органів прокуратури та правоохоронних органів. Керівник органу прокуратури при підготовці до проведення координаційної наради організовує та забезпечує: - визначення у взаємодії з керівництвом правоохоронних органів питань для обговорення на нараді, дати і місця її проведення, складу учасників та запрошених; - збирання, у тому числі шляхом отримання від правоохоронних органів, необхідних для проведення наради довідкових, інформаційно-аналітичних та інших матеріалів, статистичних та оперативних даних щодо тенденцій у сфері протидії злочинності, її динаміці та структурі; - опрацювання та систематизацію наявної інформації, пропозицій керівництва правоохоронних органів із питань, які підлягають розгляду, а також складання узагальнених аналітичних документів; - формування порядку денного наради та доведення його до відома керівництва відповідних правоохоронних органів; - розробку спільних узгоджених заходів та складання проєкту постанови координаційної наради; - скликання координаційної наради та організацію її роботи. На координаційних нарадах головує Генеральний прокурор, керівник органу прокуратури відповідного рівня або особа, яка виконує їхні обов'язки. На координаційних нарадах із керівниками правоохоронних органів заслуховується інформація щодо їхньої діяльності у сфері протидії злочинності. У разі необхідності на координаційні наради запрошуються представники інших державних органів та органів місцевого самоврядування з метою інформування про діяльність з питань запобігання і протидії кримінальним правопорушенням. Учасники координаційної наради при обговоренні питань порядку денного, узгодженні заходів користуються рівними правами, висловлюють думку щодо погодження чи відхилення заходів, запропонованих у проєкті рішення, пропонують додаткові заходи. Рішення координаційної наради оформлюється постановою [2].

Сутність координаційної наради визначається правовою природою координаційної діяльності прокуратури, зміст якої визначається як розробка і реалізація оптимальних заходів до узгодження і спрямування діяльності правоохоронних органів у найважливіших напрямах протидії злочинності та корупції за метою, часом, місцем проведення, виконавцями і програмою, які спрямовані на запобігання і подолання злочинності та корупції [3, с. 128; 4, с. 80-87]. Також координаційну нараду визначають як основну, базову форму координаційної діяльності у сфері протидії злочинності та корупції. Результативність її застосування безпосередньо залежить від належного здійснення прокурорами повноважень щодо підготовки та проведення координаційних нарад, а також контролю за виконанням прийнятих рішень [4, с. 80-87].

Отже, координаційна нарада як форма реалізації координаційної функції органів прокуратури щодо запобігання та протидії злочинності в Україні – це визначена законодавством і процедурно організована адміністративно-правова форма взаємодії органів прокуратури з правоохоронними

органами відповідного рівня, що полягає у спільному розгляді проблемних питань у сфері запобігання та протидії злочинності, заслуховуванні інформації про стан і результати правоохоронної діяльності, аналітичному оцінюванні криміногенної ситуації, узгодженні спільних заходів, визначенні виконавців, строків і напрямів їх реалізації та прийнятті обов'язкового до виконання рішення, оформленого постановою, з метою забезпечення узгодженості, системності та результативності діяльності правоохоронних органів у протидії злочинності.

Ключова особливість координаційної наради як форми реалізації координаційної функції органів прокуратури щодо запобігання та протидії злочинності в Україні поєднує три елементи: – організаційний – скликання, підготовка, порядок денний, склад учасників; – аналітичний – збирання й оцінка статистичних, оперативних та інформаційних матеріалів; – правовий – прийняття постанови, що має обов'язковий характер для відповідних правоохоронних органів.

Щодо інших форм, то найбільш поширеними формами такої координації з питань протидії злочинності на міжнародному рівні є: – участь у підготовці й реалізації міжнародних договорів (угод) щодо надання правової допомоги у цивільних, сімейних справах і кримінальних провадженнях; – участь у розробці й реалізації нормативно-правових актів міжнародного співробітництва, які регулюють права особи; – розробка, укладення і реалізація міжнародних угод зі спільної протидії організованій злочинності; – обмін інформацією, до якої виявляють взаємний інтерес правоохоронні органи країн-учасниць міжнародного співробітництва, в тому числі щодо чинного законодавства і практики його застосування; – проведення спільних аналітичних, наукових досліджень у сфері протидії злочинності та корупції; – обмін досвідом правоохоронної діяльності; – використання наявних можливостей і ресурсів для підготовки й навчання кадрів, підвищення їх кваліфікації, проведення семінарів, конференцій та інших навчально-практичних заходів; – надання матеріально-технічної і консультативно-довідкової допомоги; – координація дій органів прокуратури – з надання правової допомоги; органів досудового розслідування – з виконання окремих слідчих дій у кримінальних провадженнях щодо транснаціональних та інших особливо небезпечних злочинів; – допомога зі встановлення адреси, місця роботи і доходів осіб, до яких пред'явлено вимоги, що випливають із цивільних і сімейних справ та кримінальних проваджень [5, с. 73-78].

Певні адміністративно-правові форми взаємодії та координації діяльності правоохоронних органів на регіональному рівні виділяє А. Русецький, до яких відносить: 1. Нормотворчість. 2. Адміністративний договір. 3. Прийняття індивідуальних нормативно-правових актів. 4. Обмін інформацією між суб'єктами взаємодії. 5. Розроблення й реалізація спільних регіональних програм, планів щодо взаємодії та координації діяльності правоохоронних органів у певному напрямку. 6. Створення робочих груп для підготовки законопроектів, пропозицій про зміни й доповнення до законодавства. 7. Підготовка та проведення спільних заходів. Також вчений виділяє додаткові (факультативні) форми, зокрема: а) проведення спільних колегій та науково-практичних конференцій, семінарів тощо, які присвячуються питанням взаємодії правоохоронним органам; б) розроблення навчальних програм та проведення спільних занять для представників правоохоронних органів, що взаємодіють між собою; в) прийняття участі у міжнародному співробітни- цтві правоохоронних органів [6, с. 42–47].

Згідно Порядку координації діяльності правоохоронних органів у сфері протидії злочинності: наказ Офісу Генерального прокурора від 8 лютого 2021 р. № 28 координація може здійснюватися також в інших формах: - проведення спільних нарад з керівництвом правоохоронних та інших державних органів; - 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 ха-

рактеру і документів організаційного та методичного спрямування; - розробка і забезпечення виконання спільних планів із запобігання, виявлення та припинення кримінальних правопорушень, усунення причин та умов, які сприяли їх вчиненню; - взаємне використання можливостей з підготовки і навчання кадрів, організація та проведення спільних тренінгів, семінарів, конференцій та інших заходів із метою підвищення кваліфікації працівників органів прокуратури та правоохоронних органів; - розробка пропозицій з питань удосконалення системи кримінальної юстиції та правового регулювання у сфері протидії злочинності; - ініціювання проведення наукових досліджень у сфері протидії злочинності. За наявності підстав керівництвом органів прокуратури за участі правоохоронних та інших державних органів відповідного рівня можуть проводитися інші узгоджені заходи у встановленому законодавством порядку [2].

Отже, форми реалізації координаційної функції органів прокуратури щодо запобігання та протидії злочинності в Україні слід класифікувати наступним чином:

1) організаційно-узгоджувальні форми, що спрямовані на безпосереднє погодження позицій, дій та рішень між органами прокуратури, правоохоронними та іншими державними органами. До них належать спільні наради з керівництвом правоохоронних та інших державних органів, міжвідомчі робочі групи, консультації, спільні виїзди в регіони, узгоджені перевірки, робочі зустрічі, оперативні міжвідомчі штаби або тимчасові координаційні групи;

2) нормотворчі та праворегулятивні форми, через які результати координаційної діяльності набувають нормативного, організаційно-розпорядчого або методичного оформлення. Це розроблення спільних наказів, методичних рекомендацій, інформаційних листів, пропозицій щодо змін до законодавства, міжвідомчих алгоритмів дій, стандартних операційних процедур, меморандумів і протоколів взаємодії;

3) програмно-планові форми, що забезпечують перехід від загального узгодження намірів до конкретної системи дій, строків, виконавців та очікуваних результатів. До цієї групи належать спільні плани, регіональні програми, міжвідомчі дорожні карти, комплексні плани запобігання, виявлення, припинення та розслідування кримінальних правопорушень, а також плани усунення причин і умов, що сприяють злочинності;

4) інформаційно-аналітичні форми, що спрямовані на збирання, обмін, систематизацію інформації про стан та тенденції злочинності. До цих належать обмін статистичною, оперативною, аналітичною та довідковою інформацією, підготовку спільних аналітичних документів, моніторинг тенденцій злочинності, кримінологічне прогнозування, спільну оцінку ризиків, формування криміногенних профілів регіонів або сфер суспільних відносин;

5) контрольно-моніторингові форми, які забезпечують перевірку реального виконання узгоджених рішень і спільних заходів. До таких форм належать заслуховування інформації про стан реалізації узгоджених заходів, оцінка результативності спільних дій, підготовка підсумкових звітів, виявлення причин невиконання рішень та ініціювання питання про відповідальність винних осіб;

6) кадрово-навчальні та методичні форми, що спрямовані на підвищення професійної спроможності прокурорів і працівників правоохоронних органів, відповідно до єдиних стандартів. До них належать спільні тренінги, семінари, конференції, навчальні програми, стажування, обмін досвідом, моделювання практичних ситуацій, підготовка методичних матеріалів для прокурорів і працівників правоохоронних органів;

7) науково-дослідні та експертно-консультативні форми, за допомогою яких координаційна діяльність прокуратури отримує наукове, правове та експертне обґрунтування. Це ініціювання і проведення наукових досліджень у сфері протидії злочинності, залучення науковців, експертів, аналітичних центрів, громадських організацій, міжнародних фахівців, підготовка експертних висновків і науково-практичних рекомендацій;

8) міжнародно-правові та транснаціональні форми, що застосовуються у випадках взаємодії з іноземними компетентними органами, міжнародними організаціями або

реалізації міжнародно-правових механізмів. До них можна віднести участь у міжнародному співробітництві, обмін інформацією з іноземними компетентними органами, спільні заходи щодо протидії транснаціональній організованій злочинності, кіберзлочинності, торгівлі людьми, корупції, легалізації злочинних доходів, а також координацію дій у сфері міжнародної правової допомоги;

9) цифрово-комунікаційні форми, що пов'язані з використанням електронних засобів комунікації, цифрових платформ, захищеного обміну даними та дистанційних форматів взаємодії. До цих належать використання захищених електронних платформ міжвідомчої взаємодії, відеоконференцзв'язку, електронного обміну аналітичними матеріалами, цифрових панелей моніторингу виконання спільних заходів, інтегрованих баз даних у межах закону, електронних реєстрів координаційних рішень;

10) комунікативно-превентивні форми, що спрямовані на зовнішню взаємодію органів прокуратури та правоохоронних органів із суспільством, органами місцевого самоврядування, громадськими об'єднаннями, освітніми установами, правозахисними організаціями та медіа. Це спільні інформаційні кампанії, публічне інформування про результати протидії злочинності, взаємодію з громадськими об'єднаннями, органами місцевого самоврядування, освітніми установами, правозахисними організаціями.

Література

1. Про прокуратуру: Закон України від 14.10.2014 № 1697-VII. Відомості Верховної Ради. 2015. № 2-3. Ст. 12.

2. Про затвердження Порядку координації діяльності правоохоронних органів у сфері протидії злочинності: наказ Офісу Генерального прокурора від 08.02.2021 № 28. Верховна Рада України: офіційний вебпортал. 2021. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0028905-21#Text

3. Основи прокурорської діяльності в Україні : навч. посіб. у схемах / А. В. Лапкін ; за ред. І. Є. Марочкіна. Харків: Право, 2013. 136 с.

4. Бабкова В. С. Координаційна нарада як основна форма координаційної діяльності прокуратури у сфері протидії злочинності та корупції. *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ*. 2013. № 2. С. 80-87.

5. Мудров А., Європіна І. Форми координації діяльності правоохоронних органів у сфері протидії злочинності та корупції. *Вісник Національної академії прокуратури України*. 2013. № 3. С. 73-78.

6. Русецький А. А. Адміністративно-правові форми взаємодії та координації діяльності правоохоронних органів на регіональному рівні. *Європейські перспективи*. 2018. № 3. С. 42–47.

7. Адміністративне право України. Т.1. Загальне адміністративне право: навчальний посібник / В.В. Галунько, В.І. Курило, С.О. Короєд та ін. Херсон: Грінь Д.С., 2015. 272 с.

ADMINISTRATIVE AND LEGAL FORMS OF IMPLEMENTING THE COORDINATION FUNCTION OF THE PROSECUTOR'S OFFICE BODIES IN RELATION TO PREVENTING AND COMBATING CRIME IN UKRAINE

The article reveals the administrative and legal forms of implementing the coordination function of prosecutors' offices in preventing and combating crime in Ukraine as normatively defined, organizationally regulated, external manifestations of the organizational and managerial activities of the prosecutor's office, carried out within the scope of the assigned competence, to ensure coordinated, purposeful and effective joint activities of law enforcement agencies and other authorized entities in the field of preventing, detecting, stopping crime, eliminating the causes and conditions that contribute to it, as well as protecting the rights, freedoms and legitimate interests of man, society and the state.

The classification of forms of implementing the coordination function of prosecutors' offices in preventing and combating crime in Ukraine is highlighted: 1) organizational and coordination forms aimed at direct coordination of positions, actions and decisions between prosecutors'

offices, law enforcement and other state bodies; 2) normative and legal forms, through which the results of coordination activities acquire a normative, organizational, administrative or methodological form; 3) program and planning forms, which ensure the transition from general coordination of intentions to a specific system of actions, deadlines, executors and expected results; 4) information and analytical forms, aimed at collecting, exchanging, systematizing information on the state and trends of crime; 5) control and monitoring forms, which ensure verification of the actual implementation of agreed decisions and joint measures; 6) personnel, training and methodological forms, aimed at improving the professional capacity of prosecutors and law enforcement officers, in accordance with uniform standards; 7) scientific, research and expert and advisory forms, through which the coordination activities of the prosecutor's office receive scientific, legal and expert justification; 8) international legal and transnational forms used in cases of interaction with foreign competent authorities, international organizations or the implementation of international legal mechanisms; 9) digital communication forms related to the use of electronic means of communication, digital platforms, secure data exchange and remote interaction formats; 10) communicative and preventive forms aimed at external interaction of prosecutors' offices and law enforcement agencies with society, local governments, public associations, educational institutions, human rights organizations and the media.

Key words: administrative relations, administrative and legal support, prevention, protection, crime, coordination, methods, prosecutor's office, counteraction, public authority, forms.