

*В. В. Сухонос, канд. юрид. наук, доц., декан юридичного факультету  
ДВНЗ “Українська академія банківської справи Національного банку України”*

## **ВЗАЄМОДІЯ ПРОКУРАТУРИ З ПРАВООХОРОННИМИ ОРГАНАМИ В УМОВАХ РОЗБУДОВИ УКРАЇНОЮ ПРАВОВОЇ, НЕЗАЛЕЖНОЇ, ДЕМОКРАТИЧНОЇ ДЕРЖАВИ**

*У статті зроблено спробу розробити теоретичні і практичні положення, що визначають основи взаємодії між органами прокуратури і правоохоронними органами в межах здійснення прокурорського нагляду і взаємодії між ними в боротьбі із злочинністю.*

*Ключові слова: функції прокуратури; взаємодія правоохоронних органів, засади взаємодії, боротьба із злочинністю.*

**Постановка проблеми.** Принципи правової держави вимагають від органів прокуратури більш ретельно здійснювати нагляд за дотриманням законності в Україні. Роки незалежності показали, що реформаторські наскоки на прокуратуру зробили свою негативну справу, і вона не зуміла стати належною перешкодою на шляху беззаконня. І це не тільки її вина. За зазначені часи змінилося понад 9 генеральних прокурорів, прокуратура періодично втягувалася у вирішення не притаманних їй політично-господарських питань. Тому, щоб у подальшому не допустити зазначених негативних фактів, необхідно визначити місце прокуратури серед гілок влади в Україні і законодавчо закріпити відносини між прокуратурою і усіма гілками влади та контролюючими органами.

Розгляд теоретичних і практичних аспектів діяльності органів прокуратури на сучасному етапі, якщо враховувати характер перетворень економічної і політичної системи, являє собою певну складність.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Питання прокурорського нагляду за додержанням і застосуванням законів протягом останніх років розбудови Україною незалежної, правової держави були предметом уваги таких науковців, як Д. Бакаєв, Л. Давиденко, Ю. Грошевий, В. Долежан, В. Зеленецький, І. Марочкін, М. Мичко, М. Косюта, О. Михайленко, М. Руденко, Ю. Шемшученко та ін. Однак слід зазначити, що в Україні немає фундаментальних досліджень інституту прокуратури, і зокрема його взаємодії з правоохоронними органами, які б дали можливість створити новітню методологію, теорію та практику формування і діяльності сучасного інституту прокуратури.

Вищезазначене обумовило мету нашого дослідження – спроба розробити теоретичні і практичні положення, що визначають основи взаємодії між органами прокуратури і правоохоронними органами у межах здійснення прокурорського нагляду і взаємодії між ними у боротьбі зі злочинами та іншими правопорушеннями.

**Виклад основного матеріалу.** Прокуратура України, незважаючи на певні реформаторські починання, на сьогоднішній день серед правоохоронних органів займає особливе становище, проте тісно з ними взаємодіє, зокрема у боротьбі з корупцією, організованою злочинністю, іншими правопорушеннями.

Слід зазначити, що термін правоохоронні органи увійшов у вжиток в Україні після отримання нею незалежності. У радянські часи використовувався інший термін “адміністративні органи”.

Серед науковців [1, с. 8; 1, с. 9; 2-4] і практиків [5] єдиної думки щодо визначення поняття правоохоронні органи не існує, і навіть стаття 2 Закону України “Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів” [6] замість визначення надає не повний їх перелік. Різноманітність підходів зазначених авторів до визначення поняття правоохоронних органів не дає можливості чітко відокремити правоохоронні органи від інших державних органів, які мають деякі схожі з правоохоронними органами ознаки, тобто владну компетенцію [7, с. 179].

Враховуючи зазначене, спробуємо сформулювати досліджуване поняття. Правоохоронні органи – це державні органи, які реалізують правоохоронну і правозахисну функції держави, вживають заходи щодо виявлення і попередження злочинів та інших правопорушень, а також причин, що їм сприяли, і наділені законом правом у разі необхідності застосовувати державний примус і притягнення винних до певної відповідальності.

Тому, на наш погляд, більш плідною для вирішення зазначеної проблеми є думка тих науковців, які пропонують поділити всі правоохоронні органи на 2 групи:

- державні органи, основним завданням яких є попередження і викриття злочинів, вжиття юридичних санкцій до правопорушників;
- державні органи, для яких зазначена діяльність не є основною і визначальною та які переважно виконують управлінські і контрольні функції [8, с. 53-54].

До першої основної групи слід віднести органи прокуратури, Міністерство внутрішніх справ, Службу безпеки, податкову міліцію, органи, що відають виконанням покарань, та деякі інші, а до другої – неосновної групи – численні органи позавідомчого контролю, які діють у соціально-економічній та інших сферах.

Відповідно до с. 1 ст. 10 Закону України “Про прокуратуру” [9] Генеральний прокурор України та підпорядковані йому прокурори координують діяльність по боротьбі із злочинністю органів внутрішніх справ, Служби безпеки, податкової міліції, митної служби та інших правоохоронних органів [10]. Така форма взаємодії основною метою має сприяти підвищенню ефективності діяльності правоохоронних органів у боротьбі із злочинністю за рахунок розробки і здійснення узгоджених дій, спрямованих на своєчасне виявлення, розкриття злочинів і запобігання їм.

Досвід свідчить, що така взаємодія має базуватися на достовірних відомостях про стан, динаміку і структуру злочинності з урахуванням знання і використання об’єктивних закономірностей та процесів, які існують у суспільстві і державі у конкретному регіоні, місті чи районі. Тобто при такій взаємодії, як координація дій по роботі із злочинністю, без принципу об’єктивності просто не обійтись. На практиці виникають суперечності між працівниками правоохоронних органів з приводу підготовки, ухвали і протоколу координаційної наради. Тому прокурори для підготовки зазначених документів із представників усіх правоохоронних органів, що братимуть участь в нараді, формують секретаріат, який очолює представник прокуратури. Проте секретаріат не тільки веде протоколи, а й повинен виконувати іншу роботу, а саме:

- вести документацію координаційної наради;
- своєчасно інформувати учасників координаційної наради про порядок денний із врученням проектів документів, які підлягають розгляду;
- запрошувати на координаційну нараду необхідних осіб;
- відповідно до плану роботи при підготовці матеріалів до розгляду висвітлювати усі пропозиції інших учасників координаційної наради;
- враховуючи зазначені пропозиції, підготовлені проекти планів роботи і рішень надсилаються керівників правоохоронних органів для погодження;
- погоджені документи надаються прокурору, що проводить координаційну нараду.

Навіть після проведення координаційної наради взаємодія прокуратури з учасниками наради не припиняється. Прокурор контролює порядок виконання прийнятих рішень. Генеральний прокурор України приділяє велику увагу взаємодії органів прокуратури з

іншими

правоохоронними органами. Своїм Наказом № 1 від 19 січня 2005 р. “Про організацію роботи і контроль виконання в органах прокуратури України” (п. 22) він прямо зобов’язав прокурорів усіх рівнів розглядати взаємодію з іншими правоохоронними органами у формі координації по боротьбі із злочинністю і корупцією як важливий і пріоритетний напрям у організації роботи органів прокуратури, до основних завдань якої належать: об’єднання зусиль та активізація роботи правоохоронних органів у сфері боротьби із злочинністю, усунення дублювання і паралелізму в їх діяльності [11].

Одразу хочемо зазначити, що сьогодні закону, який би регулював взаємодію прокуратури з іншими правоохоронними органами, не існує. Що стосується взаємодії у боротьбі із злочинністю, то прокурор керується лише зазначеним наказом та ст. 10 і 29 Закону України “Про прокуратуру” [9]. Проте останній форм взаємодії не висвітлює. Тому ми вважаємо, що необхідно прийняти конкретний закон, розрахований на перспективу, про координацію дій правоохоронних органів, в якому буде визначена роль прокуратури і форми взаємодії з правоохоронними органами. Таку точку зору поділяють як практики, так і науковці, зокрема П. Козир [12], В. Нор [13], А. Голомша [14] та ін. Питання взаємодії органів прокуратури з іншими правоохоронними органами у формі координації мають свою історію. Так, відразу після створення прокуратури у 1922 р. вона почала проводити координаційну діяльність суду, Державного політичного управління, робітничо-селянської інспекції в питаннях боротьби із злочинністю як серед дорослих, так і неповнолітніх [15].

Таким чином, координація є насамперед цілеспрямованою діяльністю суб’єктів і, як наслідок, настає узгодженість дій, тобто співробітництво учасників.

Вищевикладене надає можливість визначити поняття “взаємодія”, тобто це організаційно-правові багатосторонні відносини між прокуратурою та іншими правоохоронними органами, змістом яких є вироблення, узгодження і реалізація спільних заходів у межах компетенції їх учасників, спрямованих на боротьбу із злочинністю та іншими правопорушеннями з метою зміцнення законності в державі.

Досвід роботи в органах прокуратури на різних посадах надає можливість стверджувати, що існують і інші форми взаємодії. Так, прокурор може проводити міжвідомчу нараду з питань боротьби із злочинністю та зміцнення законності. На таку нараду запрошуються не тільки керівники правоохоронних органів, а й інших відомств, де допущені факти зловживань або інших порушень закону.

Процес підготовки і проведення такої наради аналогічний координаційній. Поширеною була така форма взаємодії, як надання вищими органами прокуратури допомоги міліції та іншим місцевим органам в організації боротьби із злочинністю. Склалися сумісні плани заходів по організації допомоги з цього приводу. Після надання необхідної практичної допомоги, наприклад, керівникам прокуратури і міліції міста або району результати обговорюються на сумісній розширеній колегії з запрошенням представників виконавчої влади і місцевого самоврядування.

Крім того, найбільш поширеною формою взаємодії є організація і проведення міжвідомчих нарад, що присвячуються, як правило, обговоренню наслідків роботи правоохоронних органів у боротьбі із злочинністю за визначений період – квартал, півріччя, рік. На такі наради, як правило, запрошуються, крім керівників, ще інші працівники правоохоронних органів, від яких залежить вирішення зазначених проблем, а також представників органів влади і місцевого самоврядування, вчених-юристів. Контроль за виконанням рішень такої наради здійснювали керівники правоохоронних органів – кожний по своєму відомству.

Однією з форм взаємодії є направлення для обговорення іншим правоохоронним органам листів і методичних рекомендацій з питань боротьби із злочинністю і зміцнення законності.

Разом з тим, якщо уважно проаналізувати ст. 10 Закону України “Про прокуратуру”, то ми побачимо, що закон поклав на прокурорів функцію координації діяльності тільки у боротьбі із злочинністю, а взаємодія по боротьбі з іншими правопорушеннями, що не є злочинами, прокуратурою не повинна здійснюватися. Інший підхід до вирішення зазначеного питання означає поширене тлумачення змісту предмета координації і, тим більше, – кола її учасників. Слід також мати на увазі, що із змісту ст. 10 закону випливає, що прокурор повинен тільки координувати, тобто узгоджувати діяльність правоохоронних органів у боротьбі із злочинністю, тому що він не є організатором такої боротьби. А організаторами боротьби із злочинністю є органи державної і виконавчої влади. Саме вони повинні розробляти певні заходи боротьби із злочинністю, а прокурор повинен тільки узгоджувати діяльність правоохоронних органів у необхідному напрямку, здійснюючи при цьому нагляд за дотриманням законності [16].

Зазначене дає можливість зробити такі висновки:

- взаємодія у формі координації здійснюється з метою найбільш ефективного вирішення завдань по боротьбі із злочинністю і зміцненню законності за рахунок розробки та здійснення узгоджених дій, спрямованих на своєчасне виявлення, розкриття, припинення і попередження злочинності, а також усунення обставин, що їм сприяли;
- взаємодія у формі координації проводиться на п’яти рівнях, зокрема міжнародному, державному, міжрегіональному, обласному та місцевому;
- довід показує, що взаємодія у формі координації діяльності правоохоронних органів дає можливість забезпечити повний аналіз стану злочинності, її структури та динаміки, а також для визначення основних напрямів боротьби із злочинністю, дає можливість проаналізувати форми діяльності учасників координаційної наради по виявленню, розкриттю і попередженню злочинів [17].

Досвід свідчить, що в більшості випадків посадові особи не зовсім правильно розуміють координаційну роль прокурора, тому що ст. 10 Закону України “Про прокуратуру” в загальних рисах вказує, що прокурор зобов’язаний координувати, тобто погоджувати діяльність правоохоронних органів при виконанні ними функцій по боротьбі із злочинністю. Проте відомо, що прокурор, як вже зазначалося, не є організатором боротьби із злочинністю. Організатором боротьби із злочинністю є держава, органи державної влади: законодавчої (представницької) і виконавчої. Саме вони повинні накреслювати основні шляхи боротьби із злочинністю та усунення причин і умов, що її породжують. Тобто це повинно вирішуватися шляхом прийняття законодавчих, економічних заходів, здійснення відповідних дій, в тому числі правоохоронними органами, які є частиною органів виконавчої влади. Прокурор координує діяльність правоохоронних органів у боротьбі із злочинністю, у потрібному напрямку здійснює при цьому і нагляд за дотриманням законності. Таким чином, можна зробити висновок, що прокуратура, взаємодіючи з іншими правоохоронними органами з питань боротьби із злочинністю, координує і порядок застосування законів, що регламентують боротьбу із злочинністю.

Взаємодія у формі координації – це необхідність і, на нашу думку, уміння встановлення правильних стосунків при вирішенні окремих питань. Тому надання такої ролі прокуратури, ми вважаємо, не випадкове і, по-суті, відображає умови, що склалися історично. Це пояснюється тим, що при здійсненні нагляду за дотриманням законності в зазначених сферах правових відносин саме органи прокуратури найбільш повно виявляють порушення законів. Саме така тісна взаємодія правоохоронних органів може визначити, що залежить безпосередньо від зусиль правоохоронних органів, а що потрібно перенести на вищі рівні, і це залежить від законодавчої та виконавчої влади.

Шлях розбудови України як незалежної держави показав, що тільки прокуратура має необхідний кадровий потенціал і найбільш підготовлена до виконання функції координації зусиль у боротьбі із злочинністю. Разом з тим, це не означає, що прокурор, тісно взаємодіючи з іншими правоохоронними органами, не повинен в необхідних

випадках вживати заходів організаційного характеру. Проте він зобов'язаний це робити в межах здійснення координації і нагляду за законністю [18].

**Висновки.** Таким чином, можна зробити висновок, що взаємодія прокурора з іншими правоохоронними органами з питань боротьби із злочинністю здійснюється і у формі координації на підставі: дотримання законності; рівності усіх учасників, їх самостійності в межах наданих йому повноважень при виконанні погоджених рішень, рекомендацій і проведення заходів; прозорості тією мірою, якою вона не суперечить вимогам законодавства України про захист прав і свобод людини і громадянина, про державну та іншу таємницю, що охороняється законом; відповідальності керівника кожного правоохоронного органу за винесене і погоджене рішення.

Вважаємо, що ст. 10 Закону України “Про прокуратуру” має передбачати підстави, склад учасників, а також прокуратура повинна мати право розробки законопроектів з питань боротьби із злочинністю, поправок і доповнень до діючих законів [19]. Але це питання майбутнього. А сьогодні слід удосконалювати форми і методи взаємодії прокуратури та інших правоохоронних органів, і зокрема із судовою, виконавчою та законодавчою гілками влади з питань боротьби із злочинністю.

#### *Список літератури*

1. Бандурка А. М. Судебные и правоохранительные органы : учебник для вузов МВД Украины / А. М. Бандурка, А. К. Бессмертный, В. И. Иваненко, А. С. Тяпкин. – Харьков : Эспада, 1999. – 350 с.
1. Кузинов А. Д. Система правоохранительных органов : учебное пособие / А. Д. Кузинов. – Волгоград : Высш. школа МВД РФ, 1999. – 254 с.
2. Лихова С. Про визначення поняття “правоохоронні органи” / С. Лихова // Радянське право. – 1984. – № 11. – С. 74-76.
3. Баженов В. А. Участие прокуратуры в правоохранительной деятельности / В. А. Баженов, Ю. А. Агафонов // Актуальные проблемы деятельности прокуратуры : сб. научн. трудов. – М. : НИИ Генпрокуратуры РФ., 1994. – С. 84-91.
4. Осадчий В. Правоохоронні органи як суб'єкти кримінально-правового захисту / В. Осадчий // Право України. – 1997. – № 11. – С. 71-75.
5. Бурдоль С. П. Удосконалення законодавства про прокуратуру і загальні проблеми нормотворення та систематизації законодавства / С. П. Бурдоль // Систематизація законодавства в Україні : проблеми теорії і практики. – К., 1999. – С. 424-427.
6. Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів : Закон України // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 11. – Ст. 51.
7. Загальна теорія держави і права : навч. посіб. / [Колодій А. М., Копейчиков В. В., Лисенков С. Л. та ін.] ; Нац. пед. ун-т України ім. М. П. Драгоманова ; за ред. В. В. Копейчикова. – стер. вид. – К. : Юрінком Інтер, 2000. — 317 с.
8. Тевлін Р. Про поняття “Правоохоронні органи” у вузькому та широкому розумінні / Р. Тевлін // Радянське право. – 1985. – № 7. – С. 53-54.
9. Про прокуратуру : Закон України від 05.12.91 № 1789-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 53 (31.12.91). – Ст. 793.
10. Сухonos В. В. Деякі аспекти координаційної діяльності правоохоронних органів у боротьбі зі злочинністю / В. В. Сухonos // Прокуратура. Людина. Держава. – 2004. – № 6. – С. 7-13.
11. Про організацію роботи і контроль виконання в органах прокуратури України : наказ Генерального прокурора України від 19 січня 2005 р. № 1 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://portal.rada.gov.ua>.
12. Козир П. Особливості координаційної діяльності у боротьбі із злочинністю / П. Козир // Вісник прокуратури. – 2003. – № 2. – С. 96-99.
13. Нор В. Т. Прокурорський нагляд в Україні : курс лекцій для студ. юрид. вищ. навч. закл. / В. Т. Нор (ред.), Я. О. Береський, І. І. Когутич, З. Д. Котик, М. В. Гузела ; Львівський національний ун-т ім. Івана Франка. Кафедра кримінального процесу і криміналістики. – Л. : Тріада плюс, 2002. – 280 с.
14. Голомша А. Координація діяльності – протидія злочинності / А. Голомша // Вісник прокуратури. – 2003. – № 5. – С. 123-126.
15. Мыцков А. Я. Координация прокурорской деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью (Оценки, возможности, перспективы) / А. Я. Мыцков // Прокурорско-следственная практика. – М., 1999. – № 1-2. – С. 143-157.
16. Кобзев Ф. М. Правовые и организационные основы координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью / Ф. М. Кобзев. – М., 1999. – 44 с.

17. Бессарабов В. Г. Координация: как она была организована / В. Г. Бессарабов, Б. В. Андреев // Законность. – 1996. – № 2. – С. 35-38.
18. Рябцев В. П. Координация деятельности – залог успеха в борьбе с преступностью / В. П. Рябцев // Российская юстиция. – 1996. – № 7. – С. 16-17.
19. Селіванов А. Конституційна реформа не може оминати прокуратуру / А. Селіванов // Вісник прокуратури. – 2003. – № 8. – С. 11-15.

*Summary*

Authors try to do theoretic and practice basses that characterize joint effort of prosecutor office and law authorities. Intention of this joint effort is legality and struggle with crimes.

Отримано 24.06.2008

Сухонос, В.В. Взаємодія прокуратури з правоохоронними органами в умовах розбудови Україною правової, незалежної, демократичної держави [Текст] / В.В. Сухонос // Правовий вісник УАБС НБУ. - 2008. - № 1. - С. 19-23.