

Шмаль Л.Н., старший научный сотрудник отдела исследований проблем преступности в сфере служебной деятельности и коррупции НИИ Национальной академии прокуратуры Украины♦

Основные принципы координации прокурором деятельности правоохранительных органов по вопросам противодействия коррупции в Украине

Аннотация: Рассматриваются вопросы общих черт понятия «координация», которые распространяются на координацию прокурором деятельности правоохранительных органов по вопросам противодействия коррупции. Выделены черты принципов такой деятельности, а также характеризуются сами принципы координации прокурором деятельности правоохранительных органов по вопросам противодействия коррупции в Украине на основании действующего законодательства государства.

Ключевые слова: координация; взаимодействие; прокурор; противодействие коррупции; правоохранительные органы; принципы координации прокурором деятельности.

Координационные полномочия прокуратуры в сфере противодействия преступности и коррупции предусматриваются в законах Украины «О прокуратуре» [1], «О предотвращении и противодействии коррупции» [2], в Приказе Генерального прокурора Украины №1/1 гн от 16 января 2013 «О координации деятельности правоохранительных органов в сфере противодействия преступности и коррупции» [3].

В первую очередь укажем, что слово «координация» происходит от латинских слов «со», что переводится как совместно и «ordination» - распределение, приведение в порядок, упорядочение, организация. Это же слово обозначает как конечный результат организационной деятельности -

♦Шмаль Людмила Николаевна – старший научный сотрудник отдела исследований проблем преступности в сфере служебной деятельности и коррупции НИИ Национальной академии прокуратуры Украины (Украина). E-mail: lydmila2008@ua.fm

«упорядоченность», «порядок», так и способ его достижения. В современном словаре украинского языка «координация» трактуется как «1. Согласование, возведение в соответствие, установление взаимосвязи, контакта в деятельности людей, между действиями, понятиями и т.п. 2. Согласованность движений, действий ит.д.» [4].

В юридической литературе под координацией обычно понимают взаимосогласованную деятельность различных участников по достижению общей цели [5, с. 21].

На сегодня в специальной литературе, посвященной характеристике координации, имеет место два подхода к решению этой проблемы. В частности, отдельные ученые утверждают, что основными признаками координации является согласование действий между самостоятельными субъектами системы с целью наиболее правильного решения задач, возложенных на систему [6, с. 148; 7, с. 7]. Другой взгляд на координацию заключается в том, что это согласование цели, времени и программы поведения субъектов [8, с. 80-81; 9, с. 36].

Читаем, что координация - это согласование путем упорядочения, приведения в систему, в соответствии с чем-то. Как отмечает В.М. Плишкин, без координации, как средства упорядочения частей и элементов системы, нет, собственно, и самой системы [10, с. 505].

В теории управления очень часто параллельно с термином «координация» используется термин «взаимодействие». Считаем, что эти понятия не совпадают по объему. При этом будем учитывать такие их разграничительные признаки:

- при координации одна сторона организует отношения, а другая - только выполняет условия отношений, а при взаимодействии обе стороны обязаны организовывать отношения, поскольку нежелание одного из участников прекращает существование отношений;

- при координации первая сторона - организатор - выступает как управляющий компонент системы, то есть субъектом управления, а вторая

сторона является управляемым компонентом, т.е. объектом управления, которому нет нужды нести организаторский бремя. В каждом конкретном случае взаимодействия одна или другая сторона отношений берет на себя функцию организации отношений;

- координация осуществляется специально для этого созданным структурным подразделением, координационным органом, с целью повышения эффективности реагирования системы профилактики в виде профилактических мероприятий. Взаимодействие налаживается самими субъектами профилактики повседневно в случае, когда нет необходимости привлекать к этому делу возможностей координационного органа [11, с. 505].

Соответствующие признаки присущи и координационной деятельности прокурором правоохранительных органов в вопросах противодействия преступности и коррупции.

В ст. 10 Закона Украины «О прокуратуре» перечислены координационные полномочия прокуратуры в сфере противодействия преступности и коррупции. Генеральный прокурор Украины и подчиненные ему прокуроры в целях повышения эффективности противодействия преступности и коррупции координируют деятельность правоохранительных органов по вопросам противодействия преступности и коррупции. Координационные полномочия прокуратуры реализуются путем проведения совместных совещаний, создание межведомственных рабочих групп, проведение согласованных мероприятий, аналитической деятельности и т.п. [1]. Согласно абз. 3 ч. 5 ст. 5 Закона Украины «О предотвращении и противодействии коррупции», указано, что координацию деятельности правоохранительных органов по вопросам противодействия коррупции осуществляют в пределах предоставленных полномочий, определенных законами, Генеральный прокурор Украины и подчиненные ему прокуроры [2].

Считаем, что не даром координация деятельности правоохранительных органов по вопросам противодействия коррупции возложена на Генерального прокурора Украины и подчиненных ему прокуроров. Ведь прокуратура,

осуществляющая надзор за соблюдением законов при проведении досудебного расследования, имеет широкий спектр возможностей правового и организационного характера в сфере противодействия коррупции, что позволяет осуществлять соответствующие организационные мероприятия других правоохранительных органов. При этом координация прокуратурой деятельности правоохранительных органов по противодействию коррупции имеет специфический объект – их правоохранительную деятельность по противодействию коррупции. Специфическими являются и методы регулирования координированных действий. Прокуратура, имея административные возможности других субъектов координационной деятельности, может использовать их в ограниченном объеме – организационно-распорядительном по созыву и проведению координационных совещаний и других мероприятий при организации совместных действий.

Координация прокурором деятельности правоохранительных органов по вопросам противодействия коррупции в Украине подчинена определенным принципам, которые определены в Положении «О координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью и коррупцией», утвержденном совместным приказом Генеральной прокуратуры Украины и других правоохранительных органов от 26 апреля 2012 №43/375/166/353/284/241/290/236 (далее – Положение) [12]. В соответствии с п. 3 этого положения такими принципами являются:

- законность;
- равенство субъектов координационной деятельности в определении проблемных вопросов по предотвращению и противодействию преступности и коррупции, разработке предложений относительно мер, направленных на их преодоление;
- самостоятельность каждого правоохранительного органа при реализации согласованных решений;

- ответственность руководителей правоохранительных органов, в пределах их компетенции, за качественное и своевременное выполнение согласованных мероприятий;

- гласность о проведении координационных мероприятий, освещение результатов проводимой работы в средствах массовой информации в пределах, не противоречащих требованиям законодательства о защите прав, свобод человека и гражданина, государственной и иной тайны.

Определяя понятие принципов координационной деятельности прокуратуры, укажем их существенные, необходимые и достаточные признаки.

Прежде всего, это *системный характер* принципов, отражающий то, что принципы координационной деятельности прокуратуры должны быть непротиворечивыми, согласованными между собой. Возможные противоречия между ними должны преодолеваются посредством обращения к главному принципу в этой системе.

Научная обоснованность принципов - признак, указывающий на то, что они отражают объективно существующие закономерности функционирования права. Итак, принципами могут признаваться не любые положения, а лишь те, которые имеют свою основу в других правовых категориях.

Стабильность как признак принципов координационной деятельности прокуратуры, свидетельствует о том, что соответствующие положения выдержали проверку временем, апробированы в ходе теоретических изысканий и в практике правоприменения. Они не могут изменяться волевым путем в связи с потребностями сегодняшнего дня.

В определении принципов следует отразить традиционный для обозначения именно этой правовой категории признак - это наиболее общеположение. Соответственно, принципы - это те идеи, которые распространяются на координационную деятельность прокуратуры в целом.

Итак, принципы координационной деятельности прокуратуры в вопросах противодействия преступности и коррупции - это система научно обоснованных, стабильных, общих правил, на основании которых

осуществляется координационная деятельность прокуратуры в вопросах противодействия преступности и коррупции.

Охарактеризуем их.

Законность. По сути, этот принцип связан с решением всех вопросов координационной деятельности прокуратура в вопросах противодействия преступности и коррупции. Он оказывает определяющее влияние на содержание всех принципов, поэтому является главным среди них. Принцип законности означает, что координационная деятельность прокуратуры в вопросах противодействия преступности и коррупции должна осуществляться в соответствии с требованиями законодательства Украины.

Равенство субъектов координационной деятельности в определении проблемных вопросов по предотвращению и противодействию преступности и коррупции, разработке предложений относительно мер, направленных на их преодоление. Специфичность координации прокуратурой деятельности правоохранительных органов заключается в том, что прокуратура не выходит за пределы организационной деятельности по осуществлению процесса координации в вопросах противодействия преступности и коррупции. Координация не подменяет и не отстраняет руководителей правоохранительных органов от осуществления ими своих непосредственных функций в сфере противодействия преступности и коррупции. Сложность вопросов, стоящих перед правоохранительными органами в этой сфере, порождает необходимость для их взаимодействия, решения служебных задач при четком разграничении компетенции и учете специфики форм и методов деятельности каждого правоохранительного органа. Он выполняет свои задачи в пределах своей компетенции и только теми методами, которые присущи для него. Это в совокупности является важной гарантией полноты, объективности, всесторонности и законности досудебного расследования коррупционных преступлений.

Самостоятельность каждого правоохранительного органа при реализации согласованных решений. Принцип самостоятельности в пределах

полномочий, предоставленных каждому правоохранительному органу при выполнении согласованных решений, рекомендаций и проведении мероприятий присущими ему средствами и методами, является важным условием равенства всех участников координационной деятельности и эффективности совместных мероприятий. Необходимой составляющей надлежащей координации является независимость прокурора при выполнении возложенных на него координационных обязанностей. Независимость означает наличие собственной компетенции органов прокуратуры, в осуществление которой не имеет право вмешиваться ни одно постороннее лицо или орган. Государство защищает работников суда и правоохранительных органов. Порядок и условия такой защиты предусмотрены в Законе Украины «О государственной защите работников суда и правоохранительных органов» [13], а также в других нормативно-правовых актах. В органах прокуратуры создана внутренняя безопасность, к вопросам которой отнесена также защита личного состава органов от неправомерного вмешательства в служебную деятельность, посягательств на жизнь, здоровье, честь и достоинство прокуроров и следователей, обеспечения информационной безопасности органов (п. 2 Положения) [12]. Прокурорам соответствующего уровня необходимо принимать необходимые меры по защите прав и интересов подчиненных работников прокуратуры. Досудебное расследование уголовных производств по фактам посягательств на их жизнь, здоровье и имущество необходимо брать под личный контроль. Обеспечить оперативность раскрытия таких преступлений и неотвратимости наказания лиц, их совершивших. Лично координировать действия уполномоченных государственных органов при осуществлении мероприятий государственной защиты работников прокуратуры и членов их семей (п. 4.9). В ст. 7 Закона Украины «О прокуратуре» предусмотрены гарантии независимости прокуратуры в осуществлении полномочий. Вмешательство органов государственной власти и органов местного самоуправления, должностных лиц, средств массовой информации, общественно-политических организаций (движений) и их

представителей в деятельность прокуратуры по надзору за соблюдением законов или по расследованию деяний, содержащих признаки преступления, запрещается. Влияние в любой форме на работника прокуратуры с целью помешать выполнению им служебных обязанностей или добиться принятия неправомерного решения влечет за собой ответственность, предусмотренную законом. Обращение представителей власти, других должностных лиц к прокурору по поводу конкретных дел и материалов, находящихся в производстве прокуратуры, не могут содержать каких-либо указаний или относительно результатов их решения. Никто не имеет права без разрешения прокурора разглашать данные проверок и предварительного расследования до их окончания.

Ответственность руководителей правоохранительных органов, в пределах их компетенции, за качественное и своевременное выполнение согласованных мероприятий. Руководители правоохранительных органов в сроки, установленные постановлением координационного совещания, принимающие участие в ее работе, информируют председателя совещания о результатах выполнения определенных мероприятий, их влияние на состояние законности и эффективность противодействия преступности и коррупции (п. 9 Положения). Выполнение согласованного мероприятия в полном объеме должно быть завершено в том месяце, который определен в постановлении. В случае невозможности выполнения мероприятия в установленный срок, соответствующий заместитель руководителя прокуратуры или руководитель правоохранительного или иного органа не позднее, чем за неделю до конца месяца обращается к председательствующему на совещании о продлении срока исполнения. О снятии решения координационного совещания (отдельных мероприятий) по контролю или его продолжение прокурор соответствующим письмом информирует участников совещания (п. 10 Положения) [12].

Гласность о проведении координационных мероприятий, освещение результатов проводимой работы в средствах массовой информации в пределах, не противоречащих требованиям законодательства о защите

прав, свобод человека и гражданина, государственной и иной тайны. Этот принцип является общим принципом организации и деятельности органов прокуратуры. В п. 5 ч. 1 ст. 6 Закона Украины «О прокуратуре» предусмотрено, что органы прокуратуры действуют гласно, информируют государственные органы власти, общественность о состоянии законности и мерах по ее укреплению.

Таким образом, координация прокурором деятельности правоохранительных органов по вопросам противодействия коррупции в Украине подчинена определенным принципам, наличие которых обусловлено важностью соответствующей деятельности по укреплению и правопорядка в государстве. Только комплексное следование этим принципам способно сделать такую координацию эффективной.

Библиография

1. Про прокуратуру: Закон України від 5 листопада 1991 року № 1789-ХІІ: [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1789-12> – Заголовок сэкрана. Дата посещения 15 декабря 2013 года.
2. Про засади запобігання та протидії корупції: закон України від 7 квітня 2011 року № 3206-VI: [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/3206-17> – Заголовок с экрана. Дата посещения 15 декабря 2013 года.
3. Про координацію діяльності правоохоронних органів у сфері протидії злочинності та корупції: Наказ Генерального прокурора України від 16 січня 2013 року №1/1 гн: [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://zakon.nau.ua/doc/?uid=1041.51125.0> – Заголовок с экрана. Дата посещения 15 декабря 2013 года.
4. Словник української мови. Академічний тлумачний словник (1970-1980): [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://sum.in.ua/s/koordynacija>. - Заголовок з екрана. Дата посещения 15 декабря 2013 года.

5. Литвинов О.М. Сучасні проблеми управління профілактикою злочинів: монографія / О.М. Литвинов. Херсон: Олді-плюс, 2003.
6. Лунев А.Е. Теоретические проблемы государственного управления / А.Е. Лунев. – М.: Юридическая литература, 1974.
7. Давыденко Л.М. Организующая роль районного (городского) прокурора в координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступлениями и иными правонарушениями. Учеб. пособ. М.: МИП, 1988.
8. Звирбуль В.К. Понятие координации // Прокурорський надзор в ССРСР / В.К. Звирбуль; под ред. Б.А. Талина. М.: Юридическая література, 1982.
9. Маркелов Т.Л. Проблемы координации в борьбе с правонарушениями // Вопросы борьбы с преступностью. 1977. Вып. 26. с. 35-48.
10. Плішкін В.М. Теорія управління органами внутрішніх справ: підручник. К.: НАВСУ, 1999.
11. Ключев О.М. Проблемы размежування понять «координація» і «взаємодія» в управлінській науці та практичній діяльності органів внутрішніх справ: [Електронний ресурс] – Режим доступа: http://www.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/pib/2011_3/PB-3/PB-3_16.pdf - Заголовок з екрана. Дата посещения 15 декабря 2013 года.
12. Про затвердження Положення «Про координацію діяльності правоохоронних органів по боротьбі із злочинністю та корупцією»: спільний наказ Генерального прокурора України та керівників правоохоронних органів від 26 квітня 2012 року [Електронний ресурс]. – Режим доступа: № 43/375/166/353/284/241/290/236: <http://zakon.nau.ua/doc/?uid=1041.51125.0> – Заголовок с екрана. Дата посещения 15 декабря 2013 года.
13. Про державний захист працівників суду та правоохоронних органів: Закон України від 23 грудня 1993 року № 3781-ХІ: [Електронний ресурс]. – Режим доступа: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/3781-12> - Заголовок с екрана. Дата посещения 15 декабря 2013 года.