

# КООРДИНАЦІЯ ПРОКУРАТУРОЮ ДІЯЛЬНОСТІ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ У СФЕРІ ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЙНІЙ ЗЛОЧИННОСТІ<sup>1</sup>

**БОНДАРЕНКО Ольга Сергіївна** - доктор юридичних наук, доцент, завідувач кафедри кримінально-правових дисциплін та судочинства Навчально-наукового інституту права Сумського державного університету

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2288-1393>,

**ЯНІШЕВСЬКА Катерина Дмитрівна** - кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри кримінально-правових дисциплін та судочинства Навчально-наукового інституту права Сумського державного університету

ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-3648-5543>,

УДК 342.841

DOI 10.32782/LAW.UA.2023.1.13

*У статті обґрунтовано, що для правової держави завдання з протидії злочинності завжди буде відігравати колосальне значення. Запобігання злочинності – це процес, спрямований на зменшення кількості кримінальних правопорушень у певній сфері. Аналізується сутність координаційної діяльності прокуратури щодо правоохоронних органів, яка здійснюється з метою протидії корупції. Проаналізовано стан корупційної злочинності та визначено роль інституційної складової та закладеної співпраці для реалізації антикорупційної стратегії боротьби зі злочинністю. Охарактеризовано сутність та рівень фактичної реалізації форм координаційної діяльності прокуратури щодо правоохоронних органів, яка здійснюється з метою протидії корупції.*

*Ключові слова: прокуратура, діяльність прокуратури, функції прокуратури, корупція, корупційна злочинність.*

## Постановка проблеми

Повномасштабна війна в Україні зумовила появу нових суспільних реалій, нових викликів для держави та суспільства в цілому. Водночас проблеми, які існували в державі й до війни, нікуди не зникли. Безумовно, їх значущість та рівень впливу на державні процеси, суспільну свідомість певним чи-

ном трансформувалася, але аж ніяким чином не зник. Для правової держави завдання з протидії злочинності завжди буде відігравати колосальне значення. Запобігання злочинності – це процес, спрямований на зменшення кількості кримінальних правопорушень у певній сфері. На початок 2021 року Україна увійшла в трійку лідерів за рівнем злочинності, попереду були лише Франція та Білорусь. За даними глобальної бази даних Numbeo, найнебезпечнішими містами країни вважалися Одеса, Дніпро та Харків. Далі йшли Київ та Львів. Україна посіла 34 позицію в рейтингу Глобального індексу організованої злочинності, йшлося у звіті за цей рік від Global Initiative against Transnational Organized Crime. Натомість за час після початку повномасштабної війни було зареєстровано на 12% менше кримінальних правопорушень у порівнянні з 2021 роком [1] тобто за час війни кількість кримінальних правопорушень скоротилася. Це стосується і корупційної злочинності, адже у 2022 році Україна одержала 33 бали зі 100 можливих в Індексі сприйняття корупції (Corruption Perceptions Index). Наш показник зріс на один бал, і тепер Україна посідає 116 місце зі 180 країн у CPI [2]. Завдання із протидії корупції є дуже важливим для України, особливо в контексті суттєвої залежності від міжнародної військової та гуманітарної допомоги. Так, негативний імідж, зумовлений корупційними скандалами, може підірвати довіру міжнародних партнерів, а відтак ослабити обороноздатність України. У комплексі антикорупційних

<sup>1</sup> Робота виконана в рамках проекту № 55.15.02-22/24.ЗФ-01 за темою «Концептуальні засади реформування системи правоохоронних органів у сучасних умовах трансформації нагляду і контролю щодо забезпечення економічної безпеки України»

заходів особливе місце займає інституційна координація та взаємодія всіх компетентних органів. Саме тому актуалізується завдання із визначення ролі та значення прокуратури у забезпеченні координаційної діяльності правоохоронних органів у контексті протидії корупційній злочинності.

#### **Стан дослідження проблеми**

Питання координаційної діяльності прокуратури було предметом наукового інтересу багатьох учених. Зокрема, Т. W. Malone, К. Crowston, J. Král, Є. Блажівського, О. Литвинова, А. Войтенка, М. Косюти, В. Сухоноса, Ю. Новосад, С. Курбатової та інших. Водночас роль та значення прокуратури в забезпеченні координаційної діяльності правоохоронних органів у контексті протидії корупційній злочинності лишається мало досліджуваним питанням.

#### **Мета і завдання дослідження**

Метою дослідження є характеристика координаційної діяльності прокуратури стосовно правоохоронних органів у сфері протидії корупційній злочинності.

#### **Виклад основного матеріалу**

Відповідно до частини 2 статті 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 [3].

Зазвичай ми маємо лише інтуїтивне відчуття того, що означає слово координація. Типові словникові пояснення координації: «акт координації, що змушує різних людей або речі працювати разом для досягнення мети або результату», або «регулювання різноманітних елементів в інтегровану та гармонійну роботу». Координація також означає «інтеграцію або зв'язування різних частин організації для виконання спільного набору завдань» або «інтеграцію або зв'язування разом різних ресурсів для виконання колективного набору завдань». Концепція координації є міждисциплінарним предметом, і на нього впливають дві основні дисципліни. Це організаційні дослідження, включаючи всі

сторони управління (особливо управління людськими ресурсами, управління операціями, управління маркетингом) і інформатика, включаючи суміжні дисципліни, такі як інформаційні технології та штучний інтелект. Зрозуміле та чітке визначення координації введено в теорію координації Мелоуна та Кроутона [4, с. 90]. Так, вони переконані, що координація – це акт управління взаємозалежностями між видами діяльності». Вплив різних дисциплін і різноманітність визначень ілюструють складність визначення координації та взаєморозуміння між підприємствами, відділами, окремими особами [5].

Стосовно сутності координаційної діяльності прокуратури, то вчені по-різному трактують це поняття. Зокрема, Є. Блажівський вважає, що координацією є певна діяльність органів прокуратури, яка спрямована на створення умов для взаємодії між органами державної влади та досягнення соціально-бажаної мети, яка полягає в утвердженні законності [6, с. 6].

О. Литвинов під координацією пропонує розуміти узгодження дій тактично самостійних суб'єктів профілактики кримінальних правопорушень стосовно різних складових діяльності за умови існування кореляційних зв'язків між ними, а також сумісної тактичної цілі стосовно підвищення рівня результативності протидії злочинності [7, с. 75].

А. Войтенко вважає, що координаційна діяльність органів прокуратури – це діяльність прокурорів стосовно організації взаємодії між органами державної влади, при чому організація цієї взаємодії базується на завданні з утвердження принципу законності [8, с. 402].

М. Косюта переконаний, що тлумачити сутність координаційної діяльності органів прокуратури варто тлумачити крізь призму змісту правовідносин, які за своєю сутністю є організаційно-правоохоронними, багатосторонніми відносинами, змістом яких є вироблення і реалізація спільних заходів у межах компетенції кожного з учасників, спрямованих на нівелювання злочинних корупційних проявів та боротьбу з корупційною злочинністю [9, с. 13].

В. Сухонос вважає, що ключова ціль координаційної діяльності прокуратури полягає

у зростанні ефективності діяльності органів та організацій й об'єднання їх зусиль [10, с. 11].

На думку Ю. Новосад, під координацією органами прокуратури діяльності щодо запобігання корупційним кримінальним правопорушенням необхідно розуміти діяльність прокурорів, які наділені відповідними організаційними повноваженнями, при чому ця діяльність скерована на узгодження функціонування організаційно самостійних суб'єктів за наявності рівноправних зв'язків між ними та спільної загальної мети [11, с. 117].

І. Курбатова переконана, що інститут координації діяльності правоохоронних органів з виявлення та протидії корупційній злочинності є самостійним, організаційно-правовим елементом, спрямованим на забезпечення узгодженого функціонування автономних цілеспрямованих систем для виконання визначених державою завдань. Координація діяльності правоохоронних органів допомагає усувати неузгодженість дій і паралелізм у роботі, створювати в необхідних випадках концентрацію сил, здійснювати протидію єдиним фронтом, знаходячи правильне поєднання методів переконання і примусу, виховання і покарання [12, с. 121].

Успіх протидії корупційній злочинності залежить від здатності органів прокуратури координувати цю роль з правоохоронними органами. Загалом зусилля щодо здійснення попереднього кримінального переслідування відповідно до справедливої та гуманної системи кримінального правосуддя в правовій державі потребують підтримки законодавчих документів, які гарантують здійснення правоохоронної діяльності відповідно до функцій та повноважень кожного правоохоронного органу до відстоювання законності, справедливості та захисту гідності, і людська гідність, порядок і правова визначеність.

Тому співробітники правоохоронних органів, які мають здатність координувати протидію злочинності без шкоди для чесності, самостійності та незалежності, необхідні для здійснення кримінального переслідування як спроби реалізувати волю закону. Виходячи з цього погляду, правоохоронні органи не лише забезпечують дотримання формального механізму правової норми, але й прагнуть

до реалізації чеснот, які містяться у верховенстві права, через наявність людських ресурсів правоохоронних органів, які розуміють свою роль і функції [13, с. 8013].

Саме тому забезпечення реального, а не формального координування є запорукою ефективності протидії корупційній злочинності, а відтак скорочення її рівня.

Відносно сутності координаційної діяльності прокуратури, то відповідно до частини 2 статті 25 Закону України «Про прокуратуру» 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 [3]. Нині чинним є наказ Офісу Генерального прокурора № 28 від 08 лютого 2021 року «Про затвердження Порядку координації діяльності правоохоронних органів у сфері протидії злочинності», згідно з яким формами координаційної діяльності прокуратури також є:

1) проведення спільних нарад з керівництвом правоохоронних та інших державних органів. Ця форма активно реалізується як на національному, так і регіональному рівні. Водночас відсутній ефективний механізм ухвалення рішень та контролю за їх виконанням, відтак відбувається формальне обговорення стану злочинності;

2) створення міжвідомчих робочих груп. Ця форма, як правило, реалізується під час розслідування окремих резонансних кримінальних правопорушень;

3) здійснення спільних виїздів у регіони для проведення узгоджених дій, перевірок і надання допомоги правоохоронним органам у протидії злочинності. Ця форма в умовах воєнного часу стала менш активно реалізовуватися. Крім того, на жаль, босинг, що є характерним для всіх правоохоронних інституцій, деформує завдання з «допомоги» у контроль;

4) обмін аналітичною інформацією з питань протидії злочинності, проведення спільних аналітичних досліджень. Проблема об-

міну інформацією між різними інституціями антикорупційної системи стоїть дуже гостро. Адже не рідко вони не тільки приховують інформацію, ай відверто входять у конфронтацію, що, у свою чергу, неминуче призводить до загострення корупційних ризиків;

5) розробка спільних наказів, а також підготовка листів інформаційного характеру і документів організаційного та методичного спрямування. На нашу думку, значущість цієї форми суттєво применшується. Так, надзвичайно важливим є створення спільних наказів та чітке передбачення у них обов'язку обміну та взаємодії під час протидії корупційним кримінальним правопорушенням;

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

7) 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;

8) розробка пропозицій з питань удосконалення системи кримінальної юстиції та правового регулювання у сфері протидії злочинності;

9) ініціювання проведення наукових досліджень у сфері протидії злочинності [14].

Важливо відмітити, що означений перелік не є вичерпним, адже наказ Офісу Генерального прокурора № 28 від 08 лютого 2021 року «Про затвердження Порядку координації діяльності правоохоронних органів у сфері протидії злочинності» зазначає, що за наявності підстав керівництвом органів прокуратури за участі правоохоронних та інших державних органів відповідного рівня можуть проводитися інші узгоджені заходи у встановленому законодавством порядку [14].

Особливе значення у контексті реалізації форм координаційної діяльності прокуратури стосовно правоохоронних органів у контексті протидії корупційній злочинності займає планування, яке складається з кількох компонентів: 1) визначення цілей; 2) узгодження спільної діяльності правоохоронних органів; 3) розроблення конкретних заходів

для досягнення визначених цілей; 4) строки виконання; 5) конкретних відповідальних осіб. Здійснення планування координації, виходячи з наявного практичного досвіду, передбачає складання і затвердження плану основних заходів, який включає різноманітні координаційні заходи, наприклад, проведення засідань координаційних із керівниками правоохоронних органів стосовно протидії корупційній злочинності [8, с. 4003].

### **Висновок**

Підсумовуючи, варто зазначити, що координаційна діяльність органів прокуратури стосовно правоохоронних органів у сфері протидії корупційній злочинності передбачає акумулювання та усвідомлену та реальну організацію співпраці правоохоронних органів у зазначеній сфері. Нині важливо, щоб ця діяльність була реальною, а не формальною та лише імітованою. Аналіз сучасних форм координаційної діяльності прокуратури у зазначеній сфері дозволяє стверджувати, що більшість із них носять характер гасл і не підтверджуються реальною діяльністю. Саме тому важливим є розроблення процесуальних механізмів такої діяльності, її публічне висвітлення та забезпечення контролю за реалізацією координаційної діяльності прокуратури як зовнішнього, так і внутрішнього.

### **Література**

1. Поліція за цей рік зареєструвала на 12% менше злочинів. *ZN: UA*: офіційний сайт. URL: <https://zn.ua/ukr/UKRAINE/politsija-zatsej-rik-zarejestruvala-na-12-menshe-zlochivnivorivnjano-z-2021-rokom-.html> (дата звернення: 10.03.2023).
2. Індекс сприйняття корупції – 2022. *Transparency International* : офіційний сайт. URL: <https://cpi.ti-ukraine.org/> (дата звернення: 10.03.2023).
3. Про прокуратуру : Закон України № 1697-VII від 14 жовт. 2014. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 2-3. Ст. 12.
4. Malone, T. W. Crowston, K. *Toward an Interdisciplinary Theory of Coordination. Computing Surveys*. 1994. 26(1) 1994. p. 87–119.
5. Král J. Introduction to coordination concept. *Human Resources Management & Ergonomics*. 2007. № 2. URL: [/https://frcatel.fri](https://frcatel.fri)

uniza.sk/hrmc/files/2007/2007\_2\_06.pdf (date of appeal: 10.03.2023).

6. Блажівський Є. Координаційна діяльність органів прокуратури України у сфері протидії злочинності та корупції. *Вісник Національної академії прокуратури України.* № 2. 2013. С. 5–6.

7. Литвинов О. М. Адміністративно-територіальна координація діяльності суб'єктів профілактики злочинів в Україні на місцевому рівні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2002. 275 с.

8. Войтенко А. Особливості координаційної діяльності органів прокуратури України у сфері протидії злочинності та корупції. *Шлях науки.* 2021. Вип. 7. № 5. С. 4001–4010.

9. Косюта М. В. Проблеми та шляхи розвитку прокуратури України в умовах побудови демократичної правової держави : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : спец. 12.00.10 «Судоустрій; прокуратура та адвокатура. Нац. юрид. акад. України ім. Ярослава-Мудрого. Харків, 2002. 33 с.

10. Сухоненко В.В. Планування роботи в органах прокуратури. *Прокуратура. Людина. Держава.* 2004. № 9. С. 8–13.

11. Новосад Ю. А. Про зміст координаційної діяльності прокуратури як суб'єкта запобігання злочинам. *Науковий вісник Ужгородського національного університету.* 2016. Серія ПРАВО. Випуск 41. Том 2. С. 116–120.

12. Курбатова С. І. Роль органів прокуратури України в координації діяльності правоохоронних органів щодо протидії економічній злочинності. *Прикарпатський юридичний вісник.* 2017. Випуск 1(16), том 2. С. 116–121.

13. Pratiwi L, Pantja Astawa I Gde, Atmasasmita R., Suseno S. Coordination of ability of prosecutors in the criminal jurisdiction system in Indonesia. *PJAE.* 2021. 18(4).P. 8012–8023.

14. Про затвердження Порядку координації діяльності правоохоронних органів у сфері протидії злочинності: наказ Офісу Генерального прокурора № 28 від 08 лют. 2021 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0028905-21#Text>. (дата звернення: 10.03.2023).

**Olha BONDARENKO,**

*Doctor of Law, Associate Professor, Head of the Department of Criminal Legal Discipline and Judiciary of the Educational and Scientific Institute of Law of Sumy State University*  
e-mail: [o.bondarenko@yur.sumdu.edu.ua](mailto:o.bondarenko@yur.sumdu.edu.ua)

**Kateryna YANISHEVSKA**

*PhD, Associate Professor, Associate Professor of the Department of Criminal Legal Discipline and Judiciary of the Educational and Scientific Institute of Law of Sumy State University*  
e-mail: [k.yanishevaska@yur.sumdu.edu.ua](mailto:k.yanishevaska@yur.sumdu.edu.ua)

The full-scale war in Ukraine led to the emergence of new social realities, new challenges for the state and society. At the same time, the problems that existed in the state even before the war did not disappear. Undoubtedly, their significance and level of influence on state processes and public consciousness has been transformed in a certain way, but it has by no means disappeared. For a rule-of-law state, the task of combating crime will always play a colossal role. Combating corruption is very important for Ukraine, especially in the context of significant dependence on international military and humanitarian aid. Thus, a negative image caused by corruption scandals can undermine the trust of international partners, and thus weaken Ukraine's defense capabilities. In the complex of anti-corruption measures, a special place is occupied by institutional coordination and interaction of all competent bodies. That is why the task of determining the role and importance of the prosecutor's office in ensuring the coordination of law enforcement agencies in the context of combating corruption is being updated.

The purpose of the study is to characterize the coordination activities of the prosecutor's office in relation to law enforcement agencies in the field of countering corruption crime.

It was concluded that the coordination activity of the prosecutor's office in relation to law enforcement agencies in the field of combating corruption crime involves the accumulation and conscious and real organization of cooperation of law enforcement agencies in the specified area. Nowadays, it is important that this activity is real, and not formal and only simulated. The analysis of the existing forms of coordination activity of the prosecutor's office in the specified area allows us to state that most of them are slogans and are not confirmed by real activity. That is why it is important to develop procedural mechanisms for such activity, publicize it and ensure control over the implementation of coordination activities of the prosecutor's office, both external and internal.