
УДК [343.163+347.963](477)

О. І. БЕЗПАЛОВА,

кандидат юридичних наук, доцент,

начальник науково-дослідної лабораторії з проблем протидії злочинності

навчально-наукового інституту підготовки фахівців для підрозділів кримінальної міліції

Харківського національного університету внутрішніх справ

ПРІОРИТЕТНІ НАПРЯМКИ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ УКРАЇНИ ЯК СУБ'ЄКТІВ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРАВООХОРОННОЇ ФУНКЦІЇ ДЕРЖАВИ

Визначено та проаналізовано основні напрямки реалізації органами прокуратури правоохоронної функції держави. Наголошено на необхідності забезпечення належної реалізації органами прокуратури правоохоронної функції держави у сфері захисту прав дітей. Проаналізовано специфіку такого напрямку реалізації органами прокуратури правоохоронної функції, як запобігання та протидія корупції. Окремим напрямком підвищення ефективності реалізації органами прокуратури правоохоронної функції держави є координація діяльності правоохоронних органів у сфері протидії злочинності та корупції.

Ключові слова: *органи прокуратури, правоохоронна функція держави, реалізація, злочинність, права дитини, корупція, координація.*

Однією з ключових сфер, на забезпечення належного функціонування якої має бути спрямована правова політика держави, є правоохоронна. Саме в цій сфері здійснюється охорона та захист прав, свобод і законних інтересів особи, інтересів суспільства і держави

від протиправних посягань, охорона громадського порядку та протидія злочинності, охорона державного кордону, розробка та реалізація державної міграційної політики. Таким чином, за нових реалій сьогодення надзвичайно актуальною є розробка ефективної державної політики у правоохоронній сфері, внаслідок чого можна буде досягти зниження рівня злочинності в суспільстві та підвищити рівень правової культури населення. Мета державної політики у правоохоронній сфері полягає у приведенні діяльності органів державної влади, що функціонують у правоохоронній сфері, у відповідність до кращих світових стандартів і внутрішньодержавних потреб, забезпечення соціально-сервісного характеру діяльності зазначених органів шляхом оптимізації їх завдань і функцій, структури та чисельності, удосконалення правового, кадрового, соціального, матеріально-технічного та фінансового забезпечення.

Одним із суб'єктів, уповноважених брати участь у формуванні (в межах наданих повноважень) та реалізації державної політики у правоохоронній сфері, є органи прокуратури України. Саме на органи прокуратури України покладається безпосередній обов'язок щодо охорони та захисту прав і свобод людини та громадянина, забезпечення законності, зниження рівня злочинності в суспільстві, зміцнення правопорядку в державі. Зважаючи на зростання кількості загроз внутрішній безпеці держави, поступову криміналізацію суспільства, особливу увагу слід звернути на необхідність посилення ефективності реалізації органами прокуратури України правоохоронної функції держави. Таким чином, важливість вироблення дієвої системи заходів, спрямованих на підвищення ефективності реалізації органами прокуратури правоохоронної функції держави, та ефективного механізму їх реалізації обумовлюють актуальність цього дослідження.

Метою статті є аналіз основних напрямків реалізації органами прокуратури правоохоронної функції держави, визначення пріоритетних напрямків підвищення ефективності їх реалізації.

Новизна цієї статті полягає в тому, що вона є одним із перших у сучасній юридичній науці комплексних досліджень основних напрямків реалізації органами прокуратури правоохоронної функції держави; наголошено на необхідності забезпечення належної реалізації органами прокуратури правоохоронної функції держави у сфері захисту прав дітей. Проаналі-

зовано специфіку такого напрямку реалізації органами прокуратури правоохоронної функції, як запобігання та протидія корупції. Окремим напрямком підвищення ефективності реалізації органами прокуратури правоохоронної функції держави є координація діяльності правоохоронних органів у сфері протидії злочинності та корупції.

Відповідно до ст. 4 Закону України «Про прокуратуру» від 5 листопада 1991 р. діяльність органів прокуратури спрямована на всемірне утвердження верховенства закону, зміцнення правопорядку і має своїм завданням захист від неправомірних посягань [1]. На органи прокуратури покладається обов'язок щодо захисту у межах своєї компетенції прав і свобод громадян. Особливу увагу під час такої діяльності органи прокуратури мають приділяти забезпеченню рівності громадян перед законом, незважаючи на їх національне чи соціальне походження, мову, освіту, ставлення до релігії, політичні переконання, службовий чи майновий стан тощо. У разі виявлення будь-яких порушень вимог національного законодавства працівники органів прокуратури мають в обов'язковому порядку своєчасно вживати дієвих заходів щодо усунення виявлених порушень закону, поновлення порушених прав і притягнення у встановленому законом порядку до відповідальності осіб, які допустили ці порушення.

Слід зазначити, що свою діяльність органи прокуратури мають здійснювати гласно, систематично інформуючи органи державної влади та громадськість про стан законності й правопорядку в державі та її окремих регіонах, заходи, що вживаються з метою його зміцнення. Гласність у діяльності прокуратур усіх рівнів розглядається як важливий засіб запобігання злочинності, зміцнення законності та формування в суспільстві об'єктивної думки щодо виконання органами прокуратури покладених на них завдань і функцій, на працівників покладено обов'язок особисто організовувати роботу на зазначеному напрямі [2]. Особлива увага в контексті дотримання принципу гласності під час реалізації органами прокуратури правоохоронної функції держави має приділятися подіям, які набули великого суспільного резонансу або широкого розголосу. У такому випадку на запити засобів масової інформації або з власної ініціативи органи прокуратури уповноважені надавати у межах компетенції офіційні коментарі, в яких мають бути доведені до населення встановлені обставини з

конкретної справи, основні вимоги національного законодавства та вжиті органами прокуратури заходи.

У результаті аналізу основних напрямів нагляду органами прокуратури за додержанням і застосуванням законів, визначених наказом Генеральної прокуратури України «Про організацію прокурорського нагляду за додержанням і застосуванням законів» від 7 листопада 2012 р. № 3гн [3] та відповідно до рішення розширеного засідання колегії Генеральної прокуратури України «Про підсумки роботи органів прокуратури України у 2012 році та заходи, спрямовані на підвищення ефективності їх діяльності, основні завдання на наступний період» від 18 грудня 2012 р. [4], можна визначити такі основні напрямки реалізації правоохоронної функції держави органами прокуратури:

- захист соціально-економічних, політичних, особистих прав і свобод людини та громадянина, насамперед осіб, які потребують державної підтримки та допомоги. У зв'язку з цим надзвичайно важливого значення набуває дотримання конституційних прав і свобод громадян при провадженні оперативно-розшукової діяльності та у кримінальному провадженні; забезпечення дієвого захисту прав неповнолітніх на охорону життя і здоров'я; удосконалення процедури розгляду звернень громадян; додержання конституційних прав громадян у місцях тримання затриманих, установах попереднього ув'язнення, виконання покарань та при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи;

- захист фінансово-економічних інтересів держави, передусім у бюджетній та земельній сферах. З метою належної реалізації цього напрямку доцільно вживати системних заходів щодо посилення нагляду за додержанням і застосуванням законів у бюджетній сфері та щодо використання державних коштів, законності розпорядження землями сільськогосподарського призначення державної власності; захист інтересів держави від неправомірних посягань у бюджетній сфері, у тому числі при закупівлі товарів, робіт і послуг за державні кошти, збереження військового майна; захист інтересів держави та громадян у сфері використання земельних ресурсів, при вилученні земель, наданні їх у власність і користування, продажу та зміні цільового використання (у тому числі земель оборони і транспорту);

- захист конституційних засад підприємницької діяльності. З цією метою необхідно здійснювати неупереджений контроль за

дотриманням конституційних засад підприємницької діяльності відповідними органами виконавчої влади, на особливу увагу заслуговує розробка дієвого механізму проведення органами прокуратури позапланових перевірок суб'єктів господарювання та прийняття рішень за результатами таких перевірок; недопущення незаконного втручання в діяльність суб'єктів підприємницької діяльності.

Особливу увагу хотілося б звернути на той факт, що правоохоронна функція органів прокуратури має бути спрямована на захист інтересів людини і громадянина, суспільства і держави в цілому. Тобто в основі діяльності органів прокуратури під час реалізації правоохоронної функції має бути дотримана «людноцентристська» ідеологія [5], відповідно до якої на першому місці повинні перебувати не інтереси держави та державного апарату, а всебічно забезпечуватися права і законні інтереси громадян.

Погоджуємося з В. Пшонкою, що за нових реалій сьогодення з метою недопущення зростання рівня злочинності органи прокуратури мають внести корективи у свою діяльність, змінити пріоритети і виробити нові підходи до вирішення нагальних проблем [6]. У зв'язку з цим важливого значення набуває загальна оптимізація прокурорської системи, підвищення ефективності її діяльності, досягнення максимальної відкритості та прозорості функціонування, формування високого рівня довіри громадян до цього правоохоронного органу тощо [7].

Останнім часом зазначеним питанням приділяється значна увага з боку органів прокуратури, підтвердженням чого є, наприклад, рішення розширеного засідання колегії Генеральної прокуратури України «Про підсумки роботи органів прокуратури України у 2012 році та заходи, спрямовані на підвищення ефективності їх діяльності, основні завдання на наступний період» від 18 грудня 2012 р. [4]. На зазначеному засіданні колегії Генеральної прокуратури України до числа пріоритетних напрямків діяльності органів прокуратури України у 2013 р. віднесено:

- дотримання конституційних прав і свобод громадян при провадженні оперативно-розшукової діяльності та у кримінальному провадженні;

- захист громадян від злочинних посягань, передусім грабежів, розбоїв, умисних тяжких тілесних ушкоджень, умисних вбивств;

- вироблення дієвого механізму щодо захисту прав громадян на оплату праці, належне

соціальне та пенсійне забезпечення, а також соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей, попередження численних випадків насильства і порушень статутних взаємовідносин у військових частинах;

- захист прав дітей. У цьому контексті особливої уваги потребує вироблення та впровадження дієвого механізму контролю вимог законодавства щодо захисту прав дітей на безпечну для життя і здоров'я продукцію, якісне харчування;

- профілактика рецидивної злочинності серед неповнолітніх, передусім засуджених до виконання покарань, не пов'язаних з позбавленням волі;

- забезпечення ефективної боротьби з організованою злочинністю, корупцією, хабарництвом, незаконним обігом наркотиків;

- активізація протидії легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом;

- посилення протидії порушенням режимних вимог, зростанню рівня злочинності серед в'язнів, випадків самогубств в установах попереднього ув'язнення та виконання покарань.

Належна реалізація наведених вище напрямків реалізації правоохоронної функції органами прокуратури вимагає систематичного вивчення правозастосовної практики у сфері протидії злочинності, захисту порушених прав і свобод людини та громадянина, визначення актуальних проблем і внесення пропозицій щодо удосконалення законодавчого регулювання цієї діяльності. Це сприятиме якісному проведенню комплексних аналітичних досліджень, розробці та реалізації ефективної системи заходів організаційного і наглядового характеру з питань запобігання і протидії злочинності, взаємодії органів прокуратури з іншими суб'єктами реалізації правоохоронної функції держави.

Одним із пріоритетних напрямків реалізації органами прокуратури правоохоронної функції держави є захист прав дітей. У зв'язку з цим хотілося б наголосити на надзвичайній важливості вироблення комплексних заходів, спрямованих на попередження правопорушень, злочинів, бездоглядності та шкідливих звичок серед дітей, охоплення їх змістовним дозвіллям, про що неодноразово наголошувалося на розширеному засіданні колегії Генеральної прокуратури України від 22 травня 2012 р. До числа заходів, за реалізацією яких відповідні органи прокуратури мають здійснювати систематичний контроль, віднесено такі:

- попередження негативних проявів та шкідливих звичок у молодіжному середовищі, залучення дітей до організованих форм дозвілля;

- забезпечення належної координації діяльності з питань попередження злочинності та розшуку зниклих неповнолітніх;

- виявлення та притягнення до відповідальності дорослих осіб, які втягують неповнолітніх у злочинну діяльність;

- забезпечення належного обліку, захисту та соціального супроводу сімей, які опинились у складних життєвих обставинах;

- своєчасне вирішення питань про вилучення дітей з небезпечного середовища, що нерідко спонукає їх до протиправної поведінки;

- створення безпечних і нешкідливих умов навчання дітей;

- запобігання незаконній реалізації дітям заборонених товарів, застосування фінансових санкцій та позбавлення ліцензій підприємців за такі порушення;

- попередження наркоманії та алкоголізму у молодіжному середовищі, створення комплексної системи своєчасного виявлення, лікування та реабілітації дітей, які мають шкідливі звички тощо [8].

Здійснення органами прокуратури контролю за своєчасною та належною реалізацією наведених вище заходів сприятиме активізації правозахисної діяльності у сфері попередження правопорушень, злочинів, бездоглядності та шкідливих звичок серед дітей, охоплення їх змістовним дозвіллям, тобто забезпеченню належної реалізації органами прокуратури правоохоронної функції держави у сфері захисту прав дітей.

Особливу увагу в рамках цього дослідження хотілося б звернути на такий напрямок реалізації органами прокуратури правоохоронної функції, як запобігання та протидія корупції. Відповідно до наказу Генеральної прокуратури України «Про організацію діяльності органів прокуратури у сфері запобігання і протидії корупції» від 21 червня 2011 р. № 10гн, на відповідні органи прокуратури покладено безпосередній обов'язок щодо забезпечення організації нагляду за виконанням законів у сфері запобігання і протидії корупції усіма міністерствами, органами виконавчої влади та місцевого самоврядування, органами державного контролю і нагляду, юридичними особами, керівниками підприємств, установ, організацій, їх структурних підрозділів та іншими суб'єктами [9]. За результатами проведених

наглядних заходів відповідні органи прокуратури уповноважені:

- сприяти відшкодуванню збитків, завданих громадянам, державі, фізичним і юридичним особам у результаті вчинення корупційних правопорушень;

- здійснювати контроль за дотриманням встановленої на законодавчому рівні процедури вилучення незаконно одержаного майна, стягнення на користь держави вартості незаконно одержаних послуг і пільг;

- не допускати настання правових наслідків нікчемних правочинів, укладених унаслідок корупційних правопорушень, або у разі їх настання визнавати недійсними.

Особлива увага має приділятися розслідуванню корупційних правопорушень, вчинених керівниками органів виконавчої влади (особливо керівниками правоохоронних органів), органів місцевого самоврядування, суддями. Зазвичай зазначені справи набувають у суспільстві негативного резонансу, у зв'язку з чим надзвичайно важливо своєчасно забезпечити належний контроль і нагляд за їх всебічним, повним і об'єктивним розслідуванням.

Відповідно до ст. 10 Закону України «Про прокуратуру», Генеральний прокурор України та підпорядковані йому прокурори з метою підвищення ефективності протидії злочинності та корупції координують діяльність правоохоронних органів з питань протидії злочинності та корупції [1]. Поділяємо точку зору М. Бурбики, що мета координації органами прокуратури діяльності щодо протидії злочинності полягає у підвищенні ефективності діяльності правоохоронних органів на основі об'єднання їх спільних зусиль, спрямованих на попередження, виявлення, припинення та розкриття злочинів, а також усунення (запобігання) дублювання їх повноважень під час виконання професійних завдань і функцій [10].

Зважаючи на це, можна зробити висновок, що окремим напрямком підвищення ефективності реалізації органами прокуратури правоохоронної функції держави є вироблення нових шляхів координації правоохоронної діяльності, зокрема у сфері протидії злочинності й корупції. Зміст даного напрямку реалізації правоохоронної функції держави полягає у систематичному проведенні органами прокуратури спільно з іншими суб'єктами реалізації

правоохоронної функції координаційних нарад, створення міжвідомчих робочих груп, проведення узгоджених заходів, аналітичної діяльності тощо. Як приклад можна навести Постанову координаційної наради керівників правоохоронних органів України від 26 квітня 2012 року, в якій визначено систему заходів, реалізація яких сприятиме уповільненню темпів зростання злочинності, підвищенню рівня законності, ефективності боротьби з корупцією та реагування на порушення законів.

У чинному національному законодавстві, зокрема наказі Генеральної прокуратури України «Про координацію діяльності правоохоронних органів по боротьбі зі злочинністю та корупцією» 4 травня 2012 р. № 1/1гн, визначено основні критерії оцінки ефективності координаційної діяльності прокурорів, до числа яких віднесено: реальний вплив на покращання стану боротьби зі злочинністю та корупцією, підвищення ефективності їх профілактики; захист прав і свобод громадян та інтересів держави від злочинних посягань, у тому числі щодо відшкодування завданих їм збитків [11]. Вважаємо, що до числа зазначених критеріїв також можна додати думку громадськості щодо ефективності координаційної діяльності органів прокуратури під час реалізації правоохоронної функції держави. На нашу думку, саме це буде якісним критерієм, за яким має оцінюватися ефективність правоохоронної діяльності; у той час як реальний вплив на покращання стану боротьби зі злочинністю та корупцією, підвищення ефективності їх профілактики, що отримується переважно за різноманітними статистичними даними, є, у першу чергу, кількісним критерієм.

Систему оцінювання ефективності реалізації органами прокуратури правоохоронної функції держави необхідно удосконалювати з урахуванням позитивного досвіду зарубіжних країн, де основним критерієм оцінки ефективності діяльності правоохоронних органів є ступінь задоволеності населення їх діяльністю. На нашу думку, оцінка ефективності роботи органів прокуратури не за кількісними, а за якісними показниками, тобто зменшення в оцінюванні діяльності ролі кількісних показників, сприятиме створенню реальних умов для посилення ролі якісних складових.

Список використаних джерел

1. Про прокуратуру : закон України від 05.11.1991 № 1789-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 53. – Ст. 793.

2. Про організацію роботи органів прокуратури України з реалізації принципу гласності : наказ Ген. прокуратури України від 14.07.2006 № 11гн [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.gp.gov.ua/ua/file_downloader.html?_m=fslib&_t=fsfile&_c=download&file_id=151880.
3. Про організацію прокурорського нагляду за додержанням і застосуванням законів : наказ Ген. прокуратури України від 07.12.2012 № 3гн [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.gp.gov.ua/ua/file_downloader.html?_m=fslib&_t=fsfile&_c=download&file_id=181100.
4. Про підсумки роботи органів прокуратури України у 2012 році та заходи, спрямовані на підвищення ефективності їх діяльності, основні завдання на наступний період : рішення розширеного засідання колегії Ген. прокуратури України від 18.12.2012 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.gp.gov.ua/ua/kol2012.html?_m=publications&_t=rec&id=114743/.
5. Авер'янов В. Б. Утвердження принципу верховенства права у новій доктрині Українського адміністративного права / В. Б. Авер'янов // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2006. – № 11 (61). – С. 57–63.
6. Пшонка В. Концептуальні засади реформування прокуратури України / Віктор Пшонка // Прокуратура України: історія, сьогодення та перспективи : матеріали між нар. наук.-практ. конф. (Київ, 25 листоп. 2011 р.) / Ген. прокуратура України, Нац. акад. прокуратури України. – К., 2012. – С. 6–10.
7. Кравчук В. Оцінювання ефективності діяльності прокуратури України (невирішені правові проблеми) / Валерій Кравчук // Вісник Національної академії прокуратури України. – 2011. – № 3 (23). – С. 118–122.
8. Про стан додержання законів та правозахисної діяльності органів прокуратури щодо попередження правопорушень, злочинів, бездоглядності та шкідливих звичок серед дітей, охоплення їх змістовним дозвіллям : рішення розширеного засідання колегії Ген. прокуратури України від 22.05.2012 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.gp.gov.ua/ua/kol2012.html?_m=publications&_t=rec&id=107008.
9. Про організацію діяльності органів прокуратури у сфері запобігання і протидії корупції : наказ Ген. прокуратури України від 21.06.2011 № 10гн [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.gp.gov.ua/ua/file_downloader.html?_m=fslib&_t=fsfile&_c=download&file_id=151879.
10. Бурбика М. Сутність та особливості координаційної діяльності органів прокуратури у сфері протидії злочинності / Михайло Бурбика // Вісник Національної академії прокуратури України. – 2010. – № 1 (17). – С. 70–74.
11. Про координацію діяльності правоохоронних органів по боротьбі зі злочинністю та корупцією : наказ Ген. прокуратури України від 04.05.2012 № 1/1гн [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.gp.gov.ua/ua/file_downloader.html?_m=fslib&_t=fsfile&_c=download&file_id=176241.

Надійшла до редколегії 25.07.2013

БЕСПАЛОВА О. И. ПРИОРИТЕТНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ПРОКУРАТУРЫ УКРАИНЫ КАК СУБЪЕКТОВ РЕАЛИЗАЦИИ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНОЙ ФУНКЦИИ ГОСУДАРСТВА

Определены и проанализированы основные направления реализации органами прокуратуры правоохранительной функции государства. Акцентировано внимание на необходимости обеспечения надлежащей реализации органами прокуратуры правоохранительной функции государства в сфере защиты прав детей. Проанализирована специфика такого направления реализации органами прокуратуры правоохранительной функции, как предупреждение и противодействие коррупции. Отдельным направлением повышения эффективности реализации органами прокуратуры правоохранительной функции государства является координация деятельности правоохранительных органов в сфере противодействия преступности и коррупции.

Ключевые слова: органы прокуратуры, правоохранительная функция государства, реализация, преступность, права ребенка, коррупция, координация.

BEZPALOVA O. I. PRIORITY DIRECTIONS OF ACTIVITY OF PROSECUTOR'S OFFICE OF UKRAINE AS SUBJECTS OF REALIZING THE STATE'S LAW ENFORCEMENT FUNCTION

The activity of prosecutor's office of Ukraine as subjects of realizing the state's law enforcement function is the aim of the research.

The objective of the article is an analysis of the main directions of law enforcement function realization by the prosecutor's office, determination of priority directions of their realization's efficiency.

The necessity of obtaining of the article's objective is stipulated by the fact that some of the aspects of the state law enforcement functions realization are still not sufficiently examined, in spite of large amount of researches. In addition the author states about the necessity of effective state policy development concerning law enforcement area, because of possibility to decrease the crime rate in the society and to increase the level of population's legal culture.

The urgency of the article is the fact that it determines perspective ways of strengthening effectiveness of the state's law enforcement function realization by the prosecutor's office of Ukraine.

Main directions of the state's law enforcement function realization by prosecutor's office are determined and analyzed. The necessity of guaranteeing proper realization of the state's law enforcement function in the sphere of children rights protection is emphasized. Specific of such a direction realization of law enforcement function by prosecutor's office as prevention and fighting against corruption is analyzed. Another direction of increasing efficiency of the state's law enforcement function realization by the prosecutor's office is coordination of law enforcement agencies' activity in the sphere of fighting against crime and corruption.

Practical importance of the article is the fact that the received results can be used for developing efficient system of measures, which are directed on increasing the effectiveness of the state's law enforcement function realization by prosecutor's office and effective machinery of their realization.

The author concluded that one of the directions of increasing the efficiency of the state's law enforcement function realization by the prosecutor's office is the development of new ways of law enforcement activity coordination, especially in the area of fighting against crime and corruption. The content of this direction of the state's law enforcement function realization is regular conduction of coordinating meetings, creation of interagency working groups, conduction of concerted measures, analytical activity, etc by prosecutor's office together with other subjects of law enforcement function realization.

Keywords: *prosecutor's office, state's law enforcement function, realization, crime, children rights, corruption, coordination.*
