

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

У статті окреслено 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 як запобігання та протидія корупції.

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



**Безпалова
Ольга Ігорівна**

кандидат юридичних наук, доцент, начальник науково-дослідної лабораторії з проблем профілактики правопорушень та взаємодії з населенням навчально-наукового інституту підготовки фахівців кримінальної міліції Харківського національного університету в внутрішніх справах

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. Мета державної політики у правоохоронній сфері полягає у приведенні діяльності органів державної влади, що функціонують у правоохоронній сфері, у відповідність до кращих світових стандартів та внутрішньодержавних потреб, забезпечення соціально-сервісного характеру діяльності зазначених органів шляхом оптимізації їх завдань і функцій, структури та чисельності, вдосконалення 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, 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 даної статті.

Метою публікації є аналіз основних напрямків реалізації органами прокуратури правоохоронної функції держави.

Відповідно до Закону України «Про прокуратуру» від 5 листопада 1991 р. № 1789 діяльність органів прокуратури спрямована на 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

та 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 та 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, 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 р. 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 даного 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; за-

хист 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, особливої уваги 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 та держави в цілому. В основі діяльності органів прокуратури під час реалізації правоохоронної функції має лежати «людиноцентристська» ідеологія [5], відповідно до якої на першому місці повинні знаходитися не інтереси держави та державного апарату, а всебічно забезпечуватися права і законні інтереси громадян.

Підтримуємо В. Пшонку, 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 році 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 по-

рушень статутних взаємовідносин у військових частинах;

- захист прав дітей. У даному 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, порушення прав і свобод людини та громадянина, визначення актуальних проблем та 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 дозволям, 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 дозволя;
- 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 по-

збавлення 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 дозволям, тобто забезпеченню належної реалізації органами прокуратури правоохоронної функції держави у сфері захисту прав дітей.

Ще одним важливим напрямом реалізації органами прокуратури правоохоронної функції є 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 наглядових заходів відповідні органи прокуратури уповноважені:

– сприяти відшкодуванню збитків, завданих громадянам, державі, фізичним та 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 визначати недійсними.

Особлива увага має приділятися розслідуванню корупційних правопорушень, вчинених керівниками органів виконавчої влади (особливо керівниками правоохоронних органів), органів місцевого самоврядування, судьями. Звичайно зазначені справи набувають в 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 статті 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]. Розділяємо 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 є вироблення нових шляхів координації правоохоронної діяльності, зокрема у сфері протидії злочинності і 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. Для прикладу 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 яких віднесено: реальний вплив на покращання стану боротьби із злочинністю та корупцією, підвищення ефективності їх профілактики; захист прав і сво-

бод громадян та інтересів держави від злочинних посягань, у тому числі щодо відшкодування завданих їм збитків [11]. Вважаємо, що до переліку цих критеріїв також можна додати думку громадськості щодо ефективності діяльності органів прокуратури під час реалізації правоохоронної функції держави. На нашу думку, саме це буде якісним критерієм, за яким має оцінюватися ефективність правоохоронної діяльності.

Доцільність запровадження зазначеного критерію зумовлена тим, що в зарубіжних країнах основним критерієм оцінки ефективності діяльності правоохоронних органів є не статистичні показники, а ступінь задоволеності населення їх діяльністю. Зважаючи на процес реформування правоохоронних органів та прагнення керівництва нашої держави врахувати європейські принципи та стандарти в діяльності правоохоронних органів, вважаємо, що систему оцінювання ефективності реалізації органами прокуратури правоохоронної функції держави необхідно вдосконалювати з урахуванням позитивного досвіду зарубіжних країн. На нашу думку, оцінка ефективності роботи органів прокуратури не за кількісними, а за якісними показниками, тобто шляхом зменшення в оцінюванні діяльності ролі кількісних показників, сприятиме створенню реальних умов для покращання якісних складових.

Таким чином, можна зробити висновок, що ефективна реалізація органами прокуратури України правоохоронної функції держави сприятиме зниженню рівня криміналізації суспільства, підвищенню рівня правової захищеності громадян, довірі суспільства до усієї сис-

теми правоохоронних органів, у тому числі до органів прокуратури; дозволить спрямувати свою діяльність на надання якісних соціально-сервісних послуг населенню, що є загальновизнаним стандартом публічного адміністрування в демократичних країнах.

Список використаних джерел:

1. Про прокуратуру : Закон України від 5 листопада 1991 р. № 1789 // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 53. – Ст. 793.
2. Про організацію роботи органів прокуратури України з реалізації принципу гласності : Наказ Генеральної прокуратури України від 14 липня 2006 р. № 11 гн [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.gp.gov.ua/ua/gl.html?_m=publications&_t=rec&id=94102.
3. Про організацію прокурорського нагляду за додержанням і застосуванням законів : Наказ Генеральної прокуратури України : від 7 грудня 2012 р. № 3 гн [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.gp.gov.ua/ua/gl.html?_m=publications&_t=rec&id=94102.
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 Генеральної прокуратури України від 18 грудня 2012 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.gp.gov.ua/ua/gl.html?_m=publications&_t=rec&id=94102.
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 / В. Пшонка // Прокуратура України:

історія, сьогодення та перспективи : матеріали наук.-практ. конф. (м. Київ, 25 листопада 2011 р.) / Генеральна прокуратура України, Національна академія прокуратури України. – К., 2012. – С. 6–10.

7. Кравчук В. Оцінювання ефективності діяльності прокуратури України (невирішені правові проблеми) / В. Кравчук // Вісник Національного 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 Генеральної прокуратури України : від 22 травня 2012 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.gp.gov.ua/ua/gl.html?_m=publications&_t=rec&id=94102.

9. Про організацію діяльності органів прокуратури у сфері запобігання і протидії корупції : Наказ Генеральної прокуратури України від 21 червня 2011 р. № 10гн [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.gp.gov.ua/ua/gl.html?_m=publications&_t=rec&id=94102.

10. Бурбика М. Сутність та особливості координаційної діяльності органів прокуратури у сфері протидії злочинності / М. Бурбика // Вісник Національної академії прокуратури України. – 2010. – № 1(170). – С. 70–74.

11. Про координацію діяльності правоохоронних органів по боротьбі зі злочинністю та корупцією : Наказ Генеральної прокуратури України : від 4 травня 2012 р. № 1/1гн [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.gp.gov.ua/ua/gl.html?_m=publications&_t=rec&id=94102.

Беспалова О. И. Приоритетные направления деятельности органов прокуратуры Украины как субъекта реализации правоохранительной функции государства.

В статье 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. Рассмотрена специфика такого направления как предупреждение и противодействие коррупции.

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

Bespalova O. I. Priority Action Areas of the State Prosecutor's Office as a Subjects of the Law Enforcement of the State.

The article defines and analyzes the main areas of the implementation of the law enforcement function of the State by the bodies of the public prosecution. Necessity for the bodies of public prosecution to ensure proper implementation of the law enforcement function of the State in the sphere of children's rights protection is emphasized. Specifics of corruption prevention and counteraction as an area of the implementation of the law enforcement function of the State by the bodies of the public prosecution are analyzed. Another area of the efficiency increase of the implementation of the law enforcement function of the State by the bodies of the public prosecution is the coordination of the activities of the law enforcement bodies in the sphere of crime and corruption counteraction.

Keywords: prosecution, law enforcement function of the state, implementation, crime, children's rights, corruption, coordination.

Стаття надійшла до редакції 21.12.2012