

РОЛЬ ПРОКУРАТУРЫ В ПРОТИВОДЕЙСТВИИ ПРЕСТУПНОСТИ ПО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВУ УКРАИНЫ

А.В. Лапкин

Национальный юридический университет им. Ярослава Мудрого, г. Харьков, Украина

Информация о статье

Дата поступления

13 февраля 2019 г.

Дата принятия в печать

8 апреля 2020 г.

Дата онлайн-размещения

30 апреля 2020 г.

Ключевые слова

Прокурор; противодействие преступности; уголовное производство; координация деятельности по борьбе с преступностью; процессуальное руководство досудебным расследованием

Аннотация. В современных условиях эффективность противодействия преступности во многом зависит от функционирования соответствующего институционального механизма, важную роль в котором играет прокуратура. На основании анализа международных документов и опыта ряда государств обосновывается вывод о том, что общим международным стандартом функций прокуратуры в уголовно-правовой сфере является приоритетная роль этого органа в противодействии преступности, которая на национальном уровне может определяться более или менее широко. Автором исследуется украинская модель функций прокуратуры, при которой деятельность этого органа сосредоточена в сфере уголовного производства, что позволяет определить противодействие преступности в качестве основной задачи прокуратуры. Рассматривается развитие и результаты реформирования прокуратуры на Украине в аспекте изменения функциональной направленности этого органа в сфере противодействия преступности. На основании изучения законодательства, аналитических и статистических данных проводится анализ функций прокуратуры с точки зрения их значения для противодействия преступности. Аргументировано, что основные задачи (направления) противодействия преступности (выявление и устранение причин и условий совершения преступлений; выявление, пресечение и расследование преступлений; привлечение виновных к ответственности; возмещение вреда, причиненного преступлениями) полностью коррелируют с функциями украинской прокуратуры. С помощью функции процессуального руководства досудебным расследованием прокуратура влияет на выявление, пресечение и расследование преступлений; посредством поддержания публичного обвинения в суде обеспечивает привлечение к уголовной ответственности виновных в совершении уголовных правонарушений лиц; в рамках функции представительства осуществляет возмещение государству вреда, причиненного преступлениями. Особое внимание уделяется осуществлению прокуратурой координации деятельности правоохранительных органов по противодействию преступности, которая по украинскому законодательству хотя и потеряла статус самостоятельной функции прокуратуры, однако имеет важнейшее значение для направления деятельности разных правоохранительных органов на противодействие преступности в различных формах. Проводится сравнительно-правовое исследование регламентации координационной деятельности прокуратуры на Украине и в зарубежных государствах, а также перспектив создания Европейской прокуратуры, на основании которого сделан вывод о том, что определение прокуратуры в качестве координационного центра системы уголовной юстиции по противодействию преступности является признанной общемировой тенденцией. Формулируются предложения по повышению эффективности координационной деятельности прокуратуры и других ее функций, направленных на противодействие преступности.

THE ROLE OF THE PROSECUTOR'S OFFICE IN CRIME COUNTERACTION UNDER THE LEGISLATION OF UKRAINE

Andrii V. Lapkin

Yaroslav Mudryi National Law University, Kharkiv, Ukraine

Article info

Received

2019 February 13

Accepted

2020 April 8

Abstract. The effectiveness of crime counteraction in modern conditions greatly depends on the functioning of the corresponding institutional mechanism, where the prosecutor's office has an important part. Using the analysis of international documents and the experience of a number of countries, the author shows that the common international standard for the function of the prosecutor's office in the criminal law sphere is to give it a priority role in suppressing crime, and to define this role in

Available online
2020 April 30

Keywords

Prosecutor; crime counteraction;
criminal proceedings; coordination of
crime control activities; procedural
supervision of the pre-judicial
investigation

a more or less broad way at the national level. The author researches the Ukrainian model of the functions performed by the prosecutor's office where this body is mainly involved in criminal proceedings, which makes it possible to identify crime counteraction as the key task of the prosecutor's office. The author also examines the progress and the result of the prosecutor's office reforms in Ukraine in view of the changes in the functions of this body in the sphere of crime counteraction. The functions of the prosecutor's office are analyzed from the standpoint of their importance for suppressing crime based on the research of legislation, analytical and statistical data. The author shows that the key tasks (directions) of crime counteraction (identifying and eliminating the causes and conditions for committing crimes; identifying, suppressing and investigating crimes; prosecution of perpetrators; compensation of damage inflicted by crimes) fully correlate with the functions of the Ukrainian prosecutor's office. The function of procedural supervision of the pre-trial investigation allows the prosecutor's office to influence the identification, suppression and investigation of crimes; the function of the support of public prosecution in court makes it possible to criminally prosecute persons guilty of crimes; the function of representation allows the prosecutor's office to compensate the state for the damage inflicted by crimes. Special attention is paid to the prosecutor's coordination of the work of law enforcement bodies on counteracting corruption. Although it has lost its status as a separate function of the prosecutor's office under Ukrainian legislation, it still has key importance for the work of different law enforcement bodies aimed at suppressing crimes in their different forms. The author conducts a comparative legal study of the regulation of coordination activities of the prosecutor's office in Ukraine and in other countries, as well as the prospects of establishing the European Prosecutor's Office; based on this study, the author concludes that the definition of the prosecutor's office as the coordination center of the system of criminal justice aimed at counteracting corruption is a widely recognized global trend. The author also presents suggestions on improving the effectiveness of the coordination activities of the prosecutor's office and of its other functions aimed at counteracting crimes.

Эффективность противодействия преступности во многом зависит от функционирования соответствующего институционального механизма, который включает правоохранительные органы, суд, гражданские организации и других участников. По мнению исследователей, в последнее время число субъектов, осуществляющих противодействие преступности, а также перечень используемых ими инструментов значительно расширились. При этом расширение границ борьбы с преступностью стало возможным благодаря большому разнообразию форм уголовного судопроизводства, а также использованию внесудебных регулирующих инструментов [1]. В числе последних все большее распространение получает восстановительное правосудие, методы которого сформированы юридической культурой, политической традицией и идентичностью уголовного судопроизводства правовой национальной системы, где они развиваются [2]. Вместе с тем на основании анализа данных 40 стран о состоянии в них противодействия преступности Дж. Альбанезе приходит к выводу, что в этой сфере продолжают превалировать такие «традиционные» средства борьбы с преступностью, как использование полицейских ресурсов, уголовного преследования

и судебной системы, а также пенитенциарных мер, хотя их эффективность не всегда зависит от интенсивности применения [3, р. 14]. Таким образом, исследование институциональных средств противодействия преступности сохраняет свою актуальность и имеет непосредственное практическое значение.

В рамках данной публикации следует сосредоточить внимание на роли прокуратуры в противодействии преступности. Определение в качестве предмета исследования украинского опыта обусловлено широкими полномочиями, которыми наделен прокурор в сфере уголовного производства по законодательству Украины. Реформирование в стране в 2012–2016 гг. функций прокуратуры и процессуального статуса прокурора существенно расширило возможности этого органа в борьбе с уголовными правонарушениями и наделило прокуроров исключительным положением в механизме противодействия преступности. Этот опыт может быть полезным и для других государств, осуществляющих реформы уголовно-правовой и уголовно-процессуальной сферы, а также правоохранительной системы.

Роль прокуратуры в предупреждении преступности определяется функциями, которые на

нее возложены. В мировой практике деятельность прокуратуры традиционно разделяют на ее функции в уголовно-правовой сфере и вне этой сферы, при этом приоритет принадлежит функциям прокуратуры в сфере уголовного правосудия. Так, в Рекомендации R (2000) 19 о роли прокуратуры в системе уголовного правосудия, принятой Комитетом Министров Совета Европы 6 октября 2000 г., указывалось, что во всех системах уголовного правосудия прокуратура: решает, нужно ли начинать или продолжать уголовное преследование; поддерживает государственное обвинение в суде; может обжаловать все или некоторые решения судебных ведомств (п. 2). В некоторых системах прокуроры также: осуществляют национальную политику по борьбе с преступностью, приспособливая ее в случае необходимости к региональным или местным реалиям; ведут, направляют или контролируют расследование; контролируют, чтобы потерпевшие получали необходимые помощь и содействие; применяют альтернативные меры к уголовному преследованию; надзирают за исполнением решений судебных ведомств; осуществляют иные функции в уголовно-правовой системе (п. 3)¹. Исследователи отмечают, что в некоторых государствах роль прокуратуры в сфере уголовного правосудия может отличаться: в одних странах (например, Германии и Корее) прокуроры осуществляют полный контроль за уголовными расследованиями, в других (таких, как Япония и США) играют ведущую роль в уголовном преследовании [4, р. 16]. При этом очевидно, что общим международным стандартом функций прокуратуры в уголовно-правовой сфере является приоритетная роль данного органа в противодействии преступности, которая на национальном уровне может определяться более или менее широко.

Следует отметить отсутствие единого подхода к пониманию отношения противодействия преступности к прокурорской деятельности. Так, одни ученые рассматривают его в качестве функции прокуратуры. Например, А.А. Тушев выделяет борьбу с преступностью наряду с другими функциями прокуратуры (надзорной, правозащитной, уголовного преследования и др.) [5, с. 43]. Сходного мнения придерживается М.М. Бурбыка, предлагая определить противодействие преступности как отдельное направ-

ление в работе прокуратуры на законодательном уровне [6, р. 28]. Другие исследователи отмечают, что предупреждение преступлений осуществляют все правоохранительные органы, выполняя свои основные функции, установленные законом [7, с. 13]. Развивая эту мысль, отметим, что противодействие преступности следует считать основной задачей прокуратуры, которая имеет межфункциональное значение, поскольку в той или иной мере осуществляется во всех направлениях деятельности прокуратуры.

Законодательство Украины непосредственно не возлагает на прокуратуру осуществление противодействия преступности, хотя такой подход позволил бы решить проблему с определением задач этого органа на данном этапе. Так, действующий Закон Украины «О прокуратуре» в качестве цели функционирования прокуратуры закрепляет защиту прав и свобод человека, общих интересов общества и государства (ст. 1)². Однако такая формулировка является слишком широкой, обобщенной и не раскрывает специфическую роль прокуратуры в государственном механизме. Более правильным считаем следующее определение задачи прокуратуры: противодействие преступности с целью защиты прав человека, интересов общества и государства от уголовных правонарушений. Осуществление этой задачи логично обусловлено функциональным статусом прокуратуры Украины, сформированным в результате реформирования данного органа в последние годы.

Стоит отметить, что реформирование прокуратуры на Украине осуществлялось в несколько этапов. В 2012 г. с принятием нового Уголовного процессуального кодекса Украины³ прокурор получил статус процессуального руководителя досудебным расследованием и его полномочия в уголовном производстве были существенно расширены [8, с. 58]. В 2014 г. новый Закон Украины «О прокуратуре» ограничил функции прокуратуры, осуществляемые вне сферы уголовного правосудия, отменив функцию надзора за соблюдением и применением законов [9, с. 177]. В 2016 г. в результате конституционной реформы в части правосудия⁴ за прокуратурой

² Про прокуратуру : закон України від 14 жовтня 2014 року № 1697-VII. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1697-18>.

³ Кримінальний процесуальний кодекс України від 13 квітня 2012 року. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/main/t21>.

⁴ Про внесення змін до Конституції України

¹ The Role of Public Prosecution in the Criminal Justice system : Recommendation Rec (2000) 19 / Adopted by the Committee of Ministers of the Council of Europe on 6 Oct. 2000. URL: <https://rm.coe.int/16804be55a>.

остались только три функции, осуществляемые на постоянной основе: поддержание публично-го обвинения в суде; организация досудебного расследования и процессуальное руководство им, решение в соответствии с законом других вопросов в ходе уголовного производства, надзор за негласными и другими следственными и розыскными действиями органов правопорядка (далее — процессуальное руководство); представительство интересов государства в суде в исключительных случаях и в порядке, которые определены законом (ч. 1 ст. 131-1 Конституции Украины). Кроме того, прокуратура на временной основе продолжает осуществлять функцию досудебного расследования — до начала функционирования органов, которым законом будут переданы соответствующие функции, а также функцию надзора за соблюдением законов при исполнении судебных решений по уголовным делам и при применении других мер принудительного характера, связанных с ограничением личной свободы граждан, — до вступления в силу закона о создании двойной системы регулярных пенитенциарных инспекций (п. 9 Переходных положений Конституции Украины). При этом реформа функций прокуратуры до настоящего времени не завершена, поскольку соответствующие новой редакции Конституции Украины изменения так и не были внесены ни в Закон Украины «О прокуратуре», ни в действующее процессуальное законодательство.

Осуществляя возложенные на нее функции, прокуратура участвует в реализации большинства элементов противодействия преступности, к которым И.И. Карпец отнес: предупреждение преступлений; их раскрытие и расследование; судебное разбирательство и наказание виновных; перевоспитание и исправление осужденных [10, с. 42]. В современных источниках задачи противодействия преступности формулируются шире: выявление и устранение негативных социальных процессов и явлений, порождающих преступность и способствующих ей; выявление, пресечение и расследование преступлений; привлечение виновных к ответственности; возмещение вреда, причиненного преступлениями [11, с. 245]. Эти задачи полностью коррелируют с функциями прокуратуры Украины.

Основное значение в данной сфере имеет функция процессуального руководства, кото-

рая определяет роль прокурора на стадии досудебного расследования в уголовном процессе Украины. Исследователи рассматривают ее как многоаспектную деятельность, включающую как императивное направление, так и принятие мер к согласованию деятельности следственных органов для обеспечения эффективного досудебного расследования преступлений [12, с. 373]. Цель процессуального руководства заключается в выявлении и раскрытии уголовных правонарушений, их быстром и всестороннем расследовании и формировании доказательной базы для привлечения лица к уголовной ответственности в суде. Деятельность прокурора по процессуальному руководству досудебным расследованием характеризуется наличием широких полномочий властно-распорядительного характера, которые предоставляют ему возможность императивно воздействовать на органы дознания и предварительного расследования как на процессуально подчиненных ему субъектов (например, давать им письменные указания, согласовывать их ходатайства к следственному судье, отменять процессуальные решения и т.д.).

По своему объему данная деятельность занимает первое место среди функций прокуратуры, и в ее осуществлении занято большинство работников этого органа. Например, в 2018 г. на Украине было зарегистрировано 487 133 уголовных правонарушения, по каждому из которых прокурор осуществлял процессуальное руководство досудебным расследованием. В 191 856 из них прокурорами или следователями по согласованию с ними вручены сообщения о подозрении, 173 257 уголовных производств направлено прокурорами в суд с обвинительными актами. Кроме того, 429 626 уголовных производств прекращено на стадии досудебного расследования⁵. По этим уголовным производствам прокуроры направили следователям 192 864 письменных указания, внесли в суд 37 193 ходатайства о применении мер пресечения, отменили 52 806 постановлений о прекращении уголовных производств⁶.

Благодаря функции процессуального руководства прокуроры являются важнейшими субъектами досудебного расследования, имея возможность непосредственно направлять его

⁵ Єдиний звіт про кримінальні правопорушення за січень — грудень 2018 року. URL: <http://www.gp.gov.ua/ua/stat.html>.

⁶ Звіт про роботу прокурора за 12 місяців 2018 року. URL: <http://www.gp.gov.ua/ua/stat.html>.

(щодо правосуддя) : закон України від 2 червня 2016 року № 1401-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1401-19>.

ход и определять его результаты. Такая роль прокурора напоминает уголовный процесс ФРГ, где прокурор осуществляет руководство расследованием, инициируя уголовное преследование и поддерживая обвинение [13, с. 359]. Данная модель является достаточно привлекательным образцом для подражания, поскольку исследователи отмечают низкий уровень преступности в Германии в последние годы, прежде всего снижение количества насильственных преступлений [14]. Вместе с тем официальные данные о преступности и результатах уголовного производства на Украине показывают низкую эффективность системы уголовной юстиции: уровень раскрытия преступлений не превышает 40 %, с обвинительными актами в суд направляются около трети уголовных производств.

Логичным продолжением функции процессуального руководства выступает поддержание прокурором публичного обвинения в суде. Прокуроры обязаны поддерживать обвинение по всем уголовным производствам, рассматриваемым судом, за исключением случаев отказа от поддержания обвинения. Особенность украинской модели состоит в требовании о том, что одно и то же должностное лицо органа прокуратуры обязано осуществлять полномочия прокурора в уголовном производстве от его начала до окончания (ч. 2 ст. 37 УПК Украины). Это правило призвано усилить личную ответственность прокурора за результаты досудебного расследования, проведенного под его процессуальным руководством, и обеспечить доскональное знание публичным обвинителем материалов досудебного расследования. Однако на практике данное требование часто не соблюдается (в случае замены прокурора либо создания групп прокуроров). Статистические данные показывают, что деятельность прокуроров по поддержанию публичного обвинения в суде является еще менее эффективной, чем процессуальное руководство досудебным расследованием. Хотя уровень оправдательных приговоров на Украине не превышает 1 %, однако вынесением приговора заканчивается менее половины уголовных производств, направленных прокурорами в суд (например, в 2018 г. прокуроры направили в суд с обвинительными актами 173 257 уголовных производств, а суды за этот период вынесли 79 472 обвинительных приговора и оправдали 734 лица)⁷.

⁷ Звіт про роботу прокурора за 12 місяців 2018 року.

В целом исключительные полномочия в сфере уголовного производства предоставляют украинской прокуратуре широкие возможности по противодействию преступности в аспекте публичного реагирования на уже совершенные или подготавливаемые преступления. Непосредственно от прокурора зависит инициирование привлечения лица к уголовной ответственности за совершение преступления, передача этого вопроса на рассмотрение суда и вынесение судом приговора по уголовному делу. Вместе с тем процессуальная деятельность прокурора практически не предусматривает осуществления криминологической профилактики, в чем проявляется некоторая ее ограниченность.

Исключение среди функций прокуратуры Украины, которые на современном этапе ограничиваются сферой уголовного производства, составляет только представительство интересов государства в суде. Эта функция заключается в выполнении процессуальных и других действий, направленных на защиту интересов государства. Однако и она играет важную роль в противодействии преступности, поскольку именно с ее помощью прокуратура осуществляет возмещение причиненного преступлениями вреда в интересах государства посредством гражданского иска в уголовном процессе. Так, в 2018 г. прокуроры заявили гражданские иски в уголовных производствах на общую сумму 668 млн 306 тыс. гривен⁸ (более 1,5 млрд российских рублей), хотя за тот же период сумма установленного вреда, причиненного государству преступлениями, досудебное расследование которых окончено, составила 5 млрд 579 млн 155 тыс. гривен⁹ (около 14 млрд российских рублей). Эти данные свидетельствуют, с одной стороны, об ограниченности функции представительства, а с другой — о том, что основную нагрузку по возмещению причиненного преступлениями вреда несет не прокуратура, а те субъекты, которым такой вред причинен (потерпевшие от преступлений, действующие в своих интересах, или соответствующие государственные органы, действующие в интересах государства).

Следует отметить, что в результате реформ функции прокуратуры в уголовно-правовой сфере подверглись некоторым ограничениям. Пре-

⁸ Звіт про роботу прокурора за 12 місяців 2018 року.

⁹ Єдиний звіт про кримінальні правопорушення за січень — грудень 2018 року.

жде всего, это касается отмены функции досудебного следствия, путем реализации которой прокуратура непосредственно противодействовала преступлениям, отнесенным процессуальным законодательством к ее подследственности. В соответствии с ч. 5 ст. 216 УПК Украины это были, в частности, военные преступления, преступления, совершенные сотрудниками правоохранительных органов, судьями, высшими должностными лицами государства и т.д. Теперь их расследование вместо прокуратуры осуществляет новый независимый орган — Государственное бюро расследований, процесс создания которого существенно затянулся [15, с. 63]. Несмотря на узкую подследственность прокуратуры, потеря этой функции несколько ограничила ее возможности в сфере противодействия преступности.

Также в недалекой перспективе прокуратура Украины будет лишена функции надзора за соблюдением законов при исполнении судебных решений по уголовным делам и при применении других мер принудительного характера, связанных с ограничением личной свободы граждан. Это произойдет после создания в стране двойной системы регулярных пенитенциарных инспекций, к которым перейдет контроль соблюдения законности и прав осужденных в «местах несвободы», как это предусматривает опыт зарубежных государств [16, с. 85]. По нашему мнению, такое решение негативно скажется на осуществлении прокуратурой задачи противодействия преступности, так как изымет из сферы ее компетенции заключительный этап такого противодействия, а именно уголовное наказание совершивших преступления лиц. Только с исполнением наказания исчерпываются правоотношения, связанные с совершением преступления, и прокурор может считать свою деятельность по уголовному преследованию виновного лица оконченной. Поэтому соответствующие полномочия при исполнении уголовных наказаний за прокурором целесообразно сохранить.

Некоторой трансформации подверглась также координационная деятельность прокурора в сфере противодействия преступности и коррупции, которая в дореформенный период рассматривалась исследователями как самостоятельная ненадзорная функция прокуратуры [7, с. 17]. Такому определению способствовала самостоятельная правовая регламентация этой деятельности в ст. 10 Закона Украины «О

прокуратуре» от 1991 г.¹⁰ Координационная деятельность прокуратуры имела собственный предмет, субъектов, организационные формы, способы и методы реализации, что позволяло рассматривать ее как отдельную функцию прокуратуры. Особенность этой деятельности — ее непосредственная направленность на противодействие преступности, что обуславливало ее приоритетное значение для определения криминологических функций прокуратуры.

С принятием Закона Украины «О прокуратуре» от 2014 г. координационная деятельность прокуратуры была ограничена и утратила самостоятельную законодательную регламентацию. Так, на современном этапе она регулируется ч. 2 ст. 25 этого закона, посвященной функции надзора за соблюдением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание, досудебное следствие. При этом к полномочиям прокуроров отнесена координация деятельности правоохранительных органов только в сфере противодействия преступности, а не коррупции, как было ранее.

С одной стороны, такой подход законодателя можно считать вполне обоснованным, поскольку по своему характеру и предметной направленности координационная деятельность прокуратуры наиболее тяготеет к деятельности прокурора в сфере уголовного производства. Осуществляя координационную деятельность, прокурор пытается предупредить совершение уголовных преступлений, обеспечить их эффективное расследование и привлечение к ответственности виновных путем согласования и направления усилий различных правоохранительных органов. Большинство таких органов, участвующих в координации (чьей деятельностью по досудебному расследованию прокурор процессуально руководит), осуществляет следственные и розыскные действия, которые являются поднадзорными прокурору.

Однако необходимо указать и на недостатки такого подхода, поскольку он не учитывает существенные различия координационной деятельности и процессуального руководства. Прежде всего, значительный массив координационных полномочий реализуется прокурорами за пределами уголовного производства, а значит, и процессуального руководства досудебным расследованием. Так, в соответствии с ч. 2

¹⁰ Про прокуратуру : закон України від 5 листопада 1991 року № 1789-XII // Офіційний вісник України. 1991. № 53, ст. 793.

ст. 25 Закона Украины «О прокуратуре» координационные полномочия прокуроры реализуют путем проведения совместных совещаний, создания межведомственных рабочих групп, а также проведения согласованных мероприятий, осуществления аналитической деятельности. По положению «О координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью и коррупцией» от 26 апреля 2012 г. к формам координации относятся: проведение координационных совещаний первых руководителей правоохранительных органов; проведение совместных заседаний коллегий правоохранительных органов; проведение межведомственных совещаний с участием руководителей правоохранительных органов, органов исполнительной власти и местного самоуправления; издание совместных приказов, указаний, информационных писем и других документов организационного и методического характера; обмен информацией по вопросам состояния преступности и коррупции и др.¹¹ В рамках конкретного уголовного производства прокуроры используют только такую форму координации, как создание следственно-оперативных и межведомственных следственно-оперативных групп. Остальные формы координации рассчитаны на более универсальное применение и касаются противодействия преступности в целом или по отдельным направлениям на определенной территории в пределах перспективного периода.

Во-вторых, координационные полномочия прокуроров имеют организационный, а не процессуальный характер. В-третьих, процессуальное руководство досудебным расследованием предусматривает отношения власти/подчинения, которых не возникает в рамках координационной деятельности. Собственно, потребность в координации появляется именно потому, что соответствующие органы не подчиняются друг другу и не зависят друг от друга в своей практической деятельности; в противном случае их действия направлялись бы императивно из одного центра управления [17]. Таким образом, координационная деятельность про-

куратуры носит несколько иной характер, чем процессуальное руководство досудебным расследованием, поэтому регламентировать их в одном контексте не совсем корректно.

Необходимо отметить, что наделение прокуратуры ведущей ролью в осуществлении координационной деятельности предусмотрено законодательством не только Украины, но и ряда других государств. Так, в Республике Беларусь в числе задач и направлений деятельности прокуратуры предусмотрена координация правоохранительной деятельности государственных органов, осуществляющих борьбу с преступностью и коррупцией, а также деятельности по борьбе с преступностью иных организаций, деятельности по профилактике правонарушений (ч. 2 ст. 4 Закона Республики Беларусь «О прокуратуре Республики Беларусь»). Статья 12 этого закона детально регламентирует субъектов, объекты, а также полномочия прокуроров по осуществлению координационной деятельности¹². Исходя из этого, белорусский ученый А.С. Сенько под координационной функцией рассматривает направление деятельности органов прокуратуры, которое выражается в осуществлении комплекса аналитических, организационных и практических мероприятий по объединению усилий субъектов координации в борьбе с преступностью и коррупцией, обеспечению своевременного предупреждения, выявления, раскрытия преступлений и коррупционных проявлений, быстрого и полному расследованию преступлений, устранению причин и условий, которые им способствовали [18, с. 251].

В России координация деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью относится к основным направлениям деятельности прокуратуры. Согласно ст. 8 федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», генеральный прокурор Российской Федерации и подчиненные ему прокуроры координируют деятельность по борьбе с преступностью органов внутренних дел, органов федеральной службы безопасности, органов таможенной службы и других правоохранительных органов. В целях обеспечения координации деятельности органов прокурор созывает координационные совещания, организует рабочие группы, истребует статистическую и другую необходимую информацию, осуществляет иные

¹¹ Про координацію діяльності правоохоронних органів по боротьбі із злочинністю та корупцією : положення : затверджене спільним наказом Генерального прокурора України та керівників правоохоронних органів від 26 квітня 2012 року № 43/375/166/353/284/241/290/256. URL: <http://zakon.nau.ua/doc/?code=v0043900-12>.

¹² О прокуратуре Республики Беларусь : закон Респ. Беларусь от 8 мая 2007 г. № 220-3. URL: <http://pravo.by/document/?guid=3871&p0=H10700220>.

полномочия¹³. По мнению В.П. Рябцева, на передний план в координационной деятельности прокуратуры выступает адекватность в оценке реального состояния законности и правопорядка в стране (регионах); формирование идеологии и стратегии координации правоохранительных органов, их взаимодействия с иными государственными структурами, институтами гражданского общества; определение ближайших (тактических) и долгосрочных (стратегических) приоритетов их деятельности [19, с. 68].

В Республике Казахстан координация деятельности правоохранительных и иных государственных органов по обеспечению законности, правопорядка и борьбы с преступностью предусмотрена в числе задач прокуратуры. В соответствии со ст. 20 Закона Республики Казахстан «О прокуратуре» органами прокуратуры осуществляется координация деятельности правоохранительных и иных государственных органов по обеспечению законности, правопорядка и борьбы с преступностью в целях обеспечения взаимодействия этих органов, взаимного обмена информацией и согласованности их действий при реализации общих задач¹⁴. Как отмечает Б.С. Абдрахманова, руководящая роль прокуратуры в координации деятельности правоохранительных органов в Казахстане определяется тем, что, осуществляя надзорные функции и таким образом воздействуя на другие правоохранительные органы, организации и учреждения, прокуратура направляет и акцентирует их деятельность [20, с. 112].

В западных государствах прокуратура также осуществляет координационную функцию. На основании анализа норм Уголовно-процессуального кодекса Франции М.М. Бурбыка, А.Н. Ключко и Щ.Н. Резник приходят к выводу, что главным координатором функционирования правоохранительных органов в борьбе с преступностью в этой стране является прокурор. Также на прокуратуру, согласно Закону ФРГ «О судебной системе», возлагается координация деятельности правоохранительных органов в Германии [21, р. 11937]. По мнению американской исследовательницы М. Элейн Ньюжент-Боракве, в XXI в. существует потребность в более

широкой концепции эффективности прокуратуры. Прокуроры должны обеспечивать безопасность общества, улучшая взаимодействие с другими органами, осуществляющими борьбу с преступностью. Чтобы уменьшить количество преступлений, им необходимо действовать профессионально, эффективно и финансово ответственно управляя правоохранительными органами и координируя их правоприменительную деятельность [4, р. 21].

При этом следует учитывать, что координационная деятельность прокуратуры не ограничивается пределами конкретной территории, она может иметь важное значение в аспекте международного сотрудничества по уголовным делам. По мнению Дж. Монара, борьба с преступностью, которая имеет межнациональную природу, также требует координации деятельности правоохранительных органов и агентств национальных правительств разных стран [22, р. 341]. Стоит подчеркнуть, что в последние годы активизировался процесс создания Европейской прокуратуры. В научной юридической литературе учреждение Офиса европейского прокурора (ЕРРО) рассматривается как одна из самых актуальных в настоящее время проблем в Европейском союзе [23; 24]. Специалисты отмечают, что Европейская прокуратура, чтобы быть в состоянии действовать как реальное европейское агентство уголовного преследования и для исполнения целей пространства свободы, безопасности и справедливости, должна осуществлять координацию деятельности других правоохранительных органов в противодействии преступлениям против финансовых интересов Европейского союза [25]. Таким образом, важность координационной деятельности прокуратуры признается на международном уровне. На национальном уровне, с учетом того что прокуратура представляет собой орган, уполномоченный осуществлять международное правовое сотрудничество в уголовном судопроизводстве, выполнение ею координационной деятельности наряду с процессуальным руководством досудебным расследованием и согласование этой работы с аналогичной деятельностью прокуратур зарубежных стран способны внести значительный вклад в преодоление международной преступности. Таким образом, определение прокуратуры в качестве координационного центра системы уголовной юстиции является признанной общемировой тенденцией.

¹³ О прокуратуре Российской Федерации : закон Рос. Федерации от 17 янв. 1992 г. № 2202-1. URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102014157>.

¹⁴ О прокуратуре : закон Респ. Казахстан от 30 июня 2017 г. № 81-VI. URL: https://online.zakon.kz/document/?doc_id=31690116#pos=1;-108.

Оценить практическую эффективность координационной деятельности прокуратуры Украины как средства противодействия преступности достаточно сложно, поскольку статистические показатели ее реализации не публикуются (возможно, даже не учитываются). На официальном сайте Генеральной прокуратуры Украины¹⁵ отсутствуют данные о координационной деятельности прокуратуры. Информация об этом направиении прокурорской работы периодически публикуется только на веб-сайтах прокуратур и в СМИ в аспекте сообщений о проведенных руководителями прокуратур координационных совещаниях. Мониторинг таких сообщений за 2018 г. показывает, что координационные совещания проводятся как на местном, так и на региональном уровне, однако не всеми руководителями прокуратур и без установленной периодичности¹⁶. Различается и состав участников таких совещаний: в одних случаях ими выступают руководители территориальных подразделений правоохранительных органов, в других — представители местных органов государственной власти и органов местного самоуправления, председатели судов (на которых координационные полномочия прокуратуры в соответствии с законом не распространяются). В ряде случаев отсутствует информация о результатах координационных совещаний в виде конкретных согласованных мероприятий по противодействию преступности. Также подтверждается мнение о том, что координационная деятельность прокуроров сводится только к проведению совещаний, тогда как другие формы координации почти не применяются [11, с. 29].

¹⁵ Статистична інформація про стан злочинності і результатах прокурорсько-слідчої діяльності. URL: https://www.gp.gov.ua/ua/stst2011.html?dir_id=113656&libid=100820&c=edit&_c=fo#.

¹⁶ См., напр.: Результати річної роботи правоохоронної системи Харківщини обговорили на координаційній нараді в прокуратурі області. URL: https://khar.gp.gov.ua/ua/news.html?_m=publications&_c=view&_t=rec&id=244236; У прокуратурі Луганської області відбулась координаційна нарада керівників правоохоронних органів регіону. URL: https://lug.gp.gov.ua/ua/news.html?_m=publications&_c=view&_t=rec&id=235787; У прокуратурі Черкаської області відбулась координаційна нарада керівників правоохоронних органів. URL: <https://dzvin.media/news/u-prokuraturi-cherkaskoyi-oblasti-vidbulasya-koordinatsiyna-narada-kerivnikov-pravoohoronnih-organiv-foto>; У Тячівській місцевій прокуратурі відбулась координаційна нарада керівників правоохоронних органів. URL: <https://www.rakhivnews.in.ua/novini/zakarpattya/18304-u-tyachivsky-mscevy-prokuratur-vdbulasya-koordinacyna-narada-kerivnikov-pravoohoronnih-organiv.html>.

Из этого можно сделать вывод, что на практике координационная деятельность прокуратуры отличается бессистемностью и эпизодичностью, носит формальный характер и фактически не оказывает существенного влияния на противодействие преступности. В связи с этим существует необходимость повышения ее эффективности. В качестве действенных мер можно предложить следующие: усовершенствование законодательной регламентации координационной деятельности прокуратуры в аспекте ее функциональной направленности, отграничение этой деятельности от процессуального руководства досудебным расследованием; разработка и принятие нового Положения о координационной деятельности, учитывающего интересы всех правоохранительных ведомств, участвующих в координации; составление плана проведения координационных мероприятий и их реализация на постоянной основе с определенной периодичностью; осуществление координационной деятельности на всех уровнях системы прокуратуры; вовлечение в координационную деятельность наиболее широкого круга заинтересованных участников (кроме правоохранительных органов это могут быть представители органов местной власти и самоуправления, судов, общественных организаций); включение результатов координационной деятельности в официальную отчетность прокуратуры и опубликование ее результатов; разработка и внедрение системы оценки эффективности координационной деятельности, учитывающей показатели преступности на территории, находящейся под юрисдикцией соответствующей прокуратуры.

Следует отметить, что по законодательству Украины прокуратура наделяется широкими полномочиями по всестороннему и комплексному противодействию преступности: посредством реализации функций процессуального руководства и поддержания публичного обвинения она обеспечивает публичную реакцию на совершенные уголовные правонарушения и привлечение виновных в их совершении лиц к уголовной ответственности; в рамках представительской функции способствует возмещению государству ущерба, причиненного преступлениями; с помощью координационных полномочий осуществляет согласование и направление деятельности правоохранительных органов в сфере противодействия преступности. Повы-

силь эффективность роли прокуратуры в этом направлении можно за счет определения противодействия преступности в качестве межфункциональной задачи прокуратуры, возложения

на прокуратуру полномочий по формированию государственной политики в этой сфере, а также усовершенствования отдельных направлений ее деятельности.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. Gurinskaya A. The Expanding Boundaries of Crime Control: Governing Security through Regulation / A. Gurinskaya, M.K. Nalla. — DOI: <https://doi.org/10.1177/0002716218778750> // *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*. — 2018. — Vol. 679, iss. 1. — P. 36–54.
2. Gude A.D. Restorative Justice and Legal Culture / A.D. Gude, I. Navarro Papic. — DOI: <https://doi.org/10.1177/1748895818796549> // *Criminology & Criminal Justice*. — 2018. — Vol. 20, iss. 1. — P. 57–75.
3. Albanese J. Crime Control Measures, Individual Liberties, and Crime Rates: An Assessment of 40 Countries / J. Albanese. — DOI: <https://doi.org/10.1177/1057567716680401> // *International Criminal Justice Review*. — 2017. — Vol. 27, iss. 1. — P. 5–18.
4. The Changing Role of the American Prosecutor / ed. J.L. Worrall, M.E. Nugent-Borakove. — State Univ. of New York Press, 2008. — 273 p.
5. Тушев А.А. Прокурор в уголовном процессе Российской Федерации / А.А. Тушев ; под ред. И.Ф. Демидова. — Санкт-Петербург : Юрид. центр Пресс, 2005. — 325 с.
6. Burbyka M.M. Coordinating Activity of the Prosecutor's Office of Ukraine in the Sphere of Combating Crimes as a Component of Prosecutor's Office Criminological Function / M.M. Burbyka // *Forum of Law*. — 2016. — № 1. — P. 23–29.
7. Суходубов Д.В. Координаційна діяльність прокуратури у сфері протидії злочинності / Д.В. Суходубов. — Київ : Право, 2013. — 248 с.
8. Марчук Н. Основні напрями участі прокурора в кримінальному провадженні на досудових стадіях / Н. Марчук // *Вісник Національної академії прокуратури України*. — 2011. — Т. 4. — С. 57–62.
9. Трагнюк Р.Р. Реформування функцій прокуратури України за новим Законом «Про прокуратуру» / Р.Р. Трагнюк // *Юридичний науковий електронний журнал*. — 2015. — № 3. — С. 176–179.
10. Карпец И.И. Проблема преступности / И.И. Карпец. — Москва : Юрид. лит., 1969. — 149 с.
11. Бурбика М.М. Координаційна діяльність органів прокуратури у сфері протидії злочинності: організаційно-правові засади / М.М. Бурбика. — Суми : Сумський державний університет, 2011. — 305 с.
12. Марчук Н.В. Щодо визначення змісту діяльності прокурора зі здійснення процесуального керівництва досудовим розслідуванням / Н.В. Марчук // *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. — 2012. — № 2. — С. 369–376.
13. Луцик В.В. Процесуальне керівництво досудовим розслідуванням як функція прокуратури у кримінальному процесі Німеччини / В.В. Луцик // *Порівняльно-аналітичне право*. — 2013. — № 3-1. — С. 359–361.
14. Boers K. Crime, Crime Control and Criminology in Germany / K. Boers, C. Walburg, K. Kanz. — DOI: <https://doi.org/10.1177/1477370817734432> // *European Journal of Criminology*. — 2017. — Vol. 14, iss. 6. — P. 654–678.
15. Скулиш Є.Д. Проблемні питання створення Державного бюро розслідувань / Є.Д. Скулиш // *Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика)*. — 2013. — Вип. 2. — С. 60–71.
16. Неділько В. Подвійна система регулярних пенітенціарних інспекцій у зарубіжних країнах: порівняльна характеристика / В. Неділько // *Вісник Національної академії прокуратури України*. — 2016. — № 3 (45). — С. 80–86.
17. Бабкова В.С. Принципи координаційної діяльності прокуратури у сфері протидії злочинності та корупції / В.С. Бабкова // *Теорія і практика правознавства*. — 2013. — Вип. 1. — URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/tipp_2013_1_27.
18. Сенько А.С. Теоретические аспекты координирующей функции прокуратуры / А.С. Сенько // *Право и демократия*. — 2009. — Вип. 20. — С. 249–263.
19. Рябцев В.П. Концептуальные аспекты развития координации правоохранительной деятельности / В.П. Рябцев // *Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации*. — 2007. — № 2. — С. 67–71.
20. Абдрахманова Б.С. Роль прокуратуры в координационной деятельности по борьбе с преступностью в Казахстане / Б.С. Абдрахманова // *Бизнес в законе*. — 2013. — № 5. — С. 112–116.
21. Burbyka M.M. Coordinating Activity of the Prosecutor's Office in the Sphere of Criminality Prevention of Ukraine / M.M. Burbyka, A.N. Klochko, O.N. Reznik // *International Journal of Environmental & Science Education*. — 2016. — Vol. 11, № 18. — P. 11931–11941.
22. Monar J. Eurojust and the European Public Prosecutor Perspective: From Cooperation to Integration in EU Criminal Justice? / J. Monar // *Perspectives on European Politics and Society*. — 2013. — № 3 (14). — P. 339–356.
23. Hamran L. European Public Prosecutor's Office — Cui Bono? / L. Hamran, E. Szabova. — DOI: <https://doi.org/10.1177/203228441300400104> // *New Journal of European Criminal Law*. — 2013. — Vol. 4, iss. 1-2. — P. 40–58.
24. Damaskou A. The European Public Prosecutor's Office: A Ground-Breaking New Institution of the EU Legal Order / A. Damaskou. — DOI: <https://doi.org/10.1177/203228441500600108> // *New Journal of European Criminal Law*. — 2015. — № 6 (1). — P. 126–153.
25. Ligeti K. The European Public Prosecutor's Office: Towards a Truly European Prosecution Service? / K. Ligeti, M. Simonato. — DOI: <https://doi.org/10.1177/203228441300400102> // *New Journal of European Criminal Law*. — 2013. — Vol. 4, iss. 1-2. — P. 7–21.

REFERENCES

1. Gurinskaya A., Nalla M.K. The Expanding Boundaries of Crime Control: Governing Security through Regulation. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 2018, vol. 679, iss. 1, pp. 36–54. DOI: <https://doi.org/10.1177/0002716218778750>.

2. Gude A.D., Papic I.N. Restorative Justice and Legal Culture. *Criminology & Criminal Justice*, 2018, vol. 20, iss. 1, pp. 57–75. DOI: <https://doi.org/10.1177/1748895818796549>.
3. Albanese J. Crime Control Measures, Individual Liberties, and Crime Rates: An Assessment of 40 Countries. *Criminal Justice Review*, 2017, vol. 27, iss. 1, pp. 5–18. DOI: <https://doi.org/10.1177/1057567716680401>.
4. Worrall J.L., Nugent-Borakove M.E. (eds.). *The Changing Role of the American Prosecutor*. State University of New York Press, 2008. 273 p.
5. Tushev A.A.; Demidov I.F. (ed.). *Prokuror v ugovnom protsesse Rossiiskoi Federatsii* [Prosecutor in the criminal process of the Russian Federation]. Saint Petersburg, Juridicheskii Tsent Press Publ., 2005. 325 p.
6. Burbyka M.M. Coordinating Activity of the Prosecutor's Office of Ukraine in the Sphere of Combating Crimes as a Component of Prosecutor's Office Criminological Function. *Forum of Law*, 2016, no. 1, pp. 23–29.
7. Sukhodubov D.V. *Koordinatsiina diyal'nist' prokuraturi u sferi protidii zlochinnosti*. Kiev, Pravo Publ., 2013. 248 p. (In Ukrainian).
8. Marchuk N. The Main Directions of the Prosecutor in Criminal Proceedings at the Pre-trial Stages. *Visnik Natsional'noi akademii prokuraturi Ukraini = Bulletin of the National Academy of Prosecution of Ukraine*, 2011, vol. 4, pp. 57–62. (In Ukrainian).
9. Tragnyuk R.R. Reforming of Functions of Prosecutor's Office of Ukraine under the new Law «About Prosecutor's Office». *Yuridichnii naukovi elektronni zhurnal = Juridical scientific and electronic journal*, 2015, no. 3, pp. 176–179. (In Ukrainian).
10. Karpets I.I. *Problema prestupnosti* [Problem of Crime]. Moscow, Yuridicheskaya Literatura Publ., 1969. 168 p.
11. Burbyka M.M. *Koordinatsiina diyal'nist' organiv prokuraturi u sferi protidii zlochinnosti: organizatsiino-pravovi zasadi* [Coordination Activity of Prosecutor's Offices in the Sphere of Crime Prevention: Organizational and Legal Bases]. Sumy State University Publ., 2011. 305 p.
12. Marchuk N.V. Concerning the Definition of the Content of the Activity of the Prosecutor with the Implementation of Procedural Guidance in the Pre-trial Investigation. *Naukovi visnik Dnipropetrovs'kogo derzhavnogo universitetu vnutrishnikh sprav = Scientific Bulletin of the Dnipropetrovsk State University of Internal Affairs*, 2012, no. 2, pp. 369–376. (In Ukrainian).
13. Lutsyk V.V. Procedural Guidance of Preliminary Investigation as a Function of Public Prosecution in the Criminal Procedure of Germany. *Porivnyal'no-analitichne pravo = Comparative-Analytical Law*, 2013, no. 3-1, pp. 359–361. (In Ukrainian).
14. Boers K., Walburg C., Kanz K. Crime, Crime Control and Criminology in Germany. *European Journal of Criminology*, 2017, vol. 14, iss. 6, pp. 654–678. DOI: <https://doi.org/10.1177/1477370817734432>.
15. Skulysh Je.D. Problemni pitannya stvorenniya Derzhavnogo byuro rozsliduvan'. *Borot'ba z organizovanoyu zlochinnistyu i koruptsiyu (teoriya i praktika) = Counteracting Organized Crime and Corruption (Theory and Practice)*, 2013, iss. 2, pp. 60–71. (In Ukrainian).
16. Nedilko V. Dual System of Regular Penitentiary Inspections in Foreign Countries: Comparative Characteristic. *Visnik Natsional'noi akademii prokuraturi Ukraini = Journal of the National Prosecution Academy of Ukraine*, 2016, no. 3 (45), pp. 80–86. (In Ukrainian).
17. Babkova V.S. The Principles of Coordination Activity of Prosecutor's Office in the Sphere of Counteraction of Crime and Corruption. *Teoriya i praktika pravoznavstva = Theory and Practice of Jurisprudence*, 2013, iss. 1. Available at: http://nbuv.gov.ua/UJRN/tipp_2013_1_27. (In Ukrainian).
18. Sen'ko A.S. Theoretical aspects of the prosecutor's office coordination function. *Pravo i demokratiya = Law and Democracy*, 2009, iss. 20, pp. 249–263. (In Russian).
19. Ryabtsev V.P. Conceptual aspects of developing the coordination of law enforcement activities. *Vestnik Akademii General'noi prokuratury Rossiiskoi Federatsii = Bulletin of the Academy of the RF Prosecutor General's Office*, 2007, no. 2, pp. 67–71. (In Russian).
20. Abdrakhmanova B.S. A Role of Public Prosecution in the Coordination Activity on Crime Prevention in Kazakhstan. *Biznes v zakone = Business in Law*, 2013, no. 5, pp. 112–116. (In Russian).
21. Burbyka M.M., Klochko A.N., Reznik O.N. Coordinating Activity of the Prosecutor's Office in the Sphere of Criminality Prevention of Ukraine. *International Journal of Environmental & Science Education*, 2016, vol. 11, no. 18, pp. 11931–11941.
22. Monar J. Eurojust and the European Public Prosecutor Perspective: From Cooperation to Integration in EU Criminal Justice? *Perspectives on European Politics and Society*, 2013, no. 3 (14), pp. 339–356.
23. Hamran L., Szabova E. European Public Prosecutor's Office — Cui Bono? *New Journal of European Criminal Law*, 2013, vol. 4, iss. 1-2, pp. 40–58. DOI: <https://doi.org/10.1177/203228441300400104>.
24. Damaskou A. The European Public Prosecutor's Office: A Ground-Breaking New Institution of the EU Legal Order. *New Journal of European Criminal Law*, 2015, no. 6 (1), pp. 126–153. DOI: <https://doi.org/10.1177/203228441500600108>.
25. Ligeti K., Simonato M. The European Public Prosecutor's Office: Towards a Truly European Prosecution Service? *New Journal of European Criminal Law*, 2013, vol. 4, iss. 1-2, pp. 7–21. DOI: <https://doi.org/10.1177/203228441300400102>.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Лапкин Андрей Васильевич — доцент кафедры судостроительства и прокурорской деятельности Национального юридического университета им. Ярослава Мудрого, кандидат юридических наук, г. Харьков, Украина; e-mail: an.lapkin@gmail.com.

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Lapkin, Andrii V. — Ass. Professor, Chair of the Judicial System and Prosecutor's Activity, Yaroslav Mudryi National Law University, Ph.D. in Law, Kharkiv, Ukraine; e-mail: an.lapkin@gmail.com.

ДЛЯ ЦИТИРОВАНИЯ

Лапкин А.В. Роль прокуратуры в противодействии преступности по законодательству Украины / А.В. Лапкин. — DOI: 10.17150/2500-4255.2020.14(2).327-337 // Всероссийский криминологический журнал. — 2020. — Т. 14, № 2. — С. 327–337.

FOR CITATION

Lapkin A.V. The role of the prosecutor's office in crime counteraction under the legislation of Ukraine. *Vserossiiskii kriminologicheskii zhurnal = Russian Journal of Criminology*, 2020, vol. 14, no. 2, pp. 327–337. DOI: 10.17150/2500-4255.2020.14(2).327-337. (In Russian).