

ПРОБЛЕМИ БОРОТЬБИ ЗІ ЗЛОЧИННІСТЮ  
ТА ОХОРОНИ ПРАВОПОРЯДКУ

---

УДК 347.963(477)

**В. С. Бабкова**

**КООРДИНАЦІЙНА НАРАДА ЯК ОСНОВНА ФОРМА  
КООРДИНАЦІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ПРОКУРАТУРИ У СФЕРІ ПРОТИДІЇ  
ЗЛОЧИННОСТІ ТА КОРУПЦІЇ**

*Предметом наукової статті є питання організації і проведення прокурорами координаційних нарад у сфері протидії злочинності та корупції, а її метою – всебічний розгляд координаційної наради як основної форми координаційної діяльності прокуратури. Актуальність дослідження визначається недостатньою розробленістю вказаних питань у юридичній науці. З використанням діалектичного, логічного, догматичного та інших методів виявлені недоліки в нормативному регулюванні та практичній реалізації положень щодо координаційних нарад, надані пропозиції по їх усуненню.*

**Ключові слова:** координаційна нарада, прокурор, координація, протидія злочинності і корупції, контроль виконання.

У сучасних умовах, які характеризуються значною поширеністю злочинних і корупційних проявів, набуває особливого значення координаційна діяльність прокуратури, покликана організувати спільні зусилля правоохоронних органів у сфері протидії цим негативним явищам. З огляду на це актуальним стає розгляд форм координаційної діяльності, основною з яких є координаційна нарада.

Проблематику форм координаційної діяльності прокуратури в різний час досліджували такі вчені, як Д. М. Бакаєв, В. Д. Войцишен, А. М. Давиденко, В. В. Долежан, П. М. Каркач, Г. К. Кожевніков, М. В. Косюта, О. Р. Михайленко, І. Є. Марочкін, Д. В. Суходубов, В. В. Сухонос та ін. Однак у роботах попередників питання організації і проведення координаційних нарад так і не стали предметом самостійного дослідження. З огляду на це метою даної наукової статті є всебічний розгляд координаційної наради як основної форми координаційної діяльності прокуратури та формулювання певних вимог, що до неї ставляться.

Згідно зі 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. Координаційні повноваження прокуратури реалізуються шляхом проведення спільних нарад, створення міжвідомчих робочих груп, проведення узгоджених заходів, аналітичної діяльності тощо [1].

Як бачимо, Закон України «Про прокуратуру» називає лише деякі форми координаційної діяльності. Значно ширший їх перелік наводить Положення про координацію діяльності правоохоронних органів по боротьбі із злочинністю та корупцією від 26.04.2012 [2] (далі за текстом – Положення). Як слушно зазначає Д. В. Суходубов, указані форми та напрямки координаційної діяльності вироблені практикою і найчастіше застосовуються в діяльності правоохоронних органів, тож їх перелік не є вичерпним і до форм координації можна відносити й інші відносно усталені прояви співробітництва і взаємодії правоохоронних органів, метою яких є узгодження і спрямування діяльності по боротьбі зі злочинністю [3, с. 69]. Генеральний прокурор України вимагає від підпорядкованих прокурорів забезпечити повноту використання всіх форм координації, передбачених Положенням (п. 9.3 наказу Генеральної прокуратури України № 1/1гн від 16.01.2013 «Про координацію діяльності правоохоронних органів у сфері протидії злочинності та корупції» (далі за текстом – Наказ) [4]. При цьому вибір форм координації визначається відповідним прокурором з урахуванням пропозицій керівників правоохоронних органів, стану законності, структури і динаміки злочинності та інших чинників, що впливають на ці явища.

Незважаючи на різноманіття форм координації, всі вказані акти наголошують на тому, що основною з них є координаційна нарада. Так, згідно із ч. 3 ст. 10 Закону України «Про прокуратуру» основною формою координації діяльності правоохоронних органів є проведення координаційної наради її керівників під головуванням відповідного прокурора. Вказане положення відтворене у п. 4 Положення та п. 9 Наказу, які вимагають від прокурорів усіх рівнів основною формою координації діяльності правоохоронних органів вважати проведення координаційної наради їх керівників під особистим головуванням. Таким чином, всі інші форми координації можна вважати додатковими або факультативними, які застосовуються за необхідності як доповнення до проведення координаційної наради керівників правоохоронних органів. З огляду на це питання організації і проведення координаційної наради потребує додаткової уваги.

Сутність координаційної наради визначається правовою природою координаційної діяльності прокуратури, зміст якої визначається як розробка і реалізація оптимальних заходів до узгодження і спрямування діяльності правоохоронних органів у найважливіших напрямках протидії злочинності та корупції за метою, часом, місцем проведення, виконавцями і програмою, які спрямовані на запобігання і подолання злочинності та корупції [5, с. 128]. З урахуванням викладеного можна стверджувати, що координаційна нарада полягає у зібранні керівників правоохоронних органів, на якому вони обговорюють актуальні питання протидії злочинності та корупції,

а також приймають рішення щодо вжиття узгоджених заходів з метою забезпечення об'єднаних дій для досягнення загальної мети і вирішення завдань координації, а саме: (1) визначення основних напрямів запобігання і протидії злочинності та корупції на основі аналізу їх структури, динаміки та прогнозування тенденцій розвитку цих негативних явищ; (2) розробка, узгодження і виконання спільних заходів, спрямованих на своєчасне виявлення, розкриття, припинення та попередження злочинних і корупційних проявів, усунення причин та умов, що їм сприяли; (3) підготовка пропозицій з удосконалення законодавства, спрямованих на підвищення ефективності правоохоронної діяльності, протидії злочинності та корупції.

Згідно з п. 5 Положення до складу учасників координаційної наради входять прокурор (голова наради) і керівники відповідних правоохоронних органів або виконавчі їх обов'язків (члени наради). Отже, перші керівники є постійними членами наради і їх участь в роботі наради є обов'язковою. В науковій юридичній літературі наголошується, що, оскільки координаційні наради проводяться лише на рівні перших керівників правоохоронних органів, роль цієї форми координації має особливе значення. Це потребує від прокурора як голови наради і відповідального за її проведення приділяти значну увагу її підготовці [6, с. 289].

Враховуючи це, на прокурора як голову координаційної наради покладено широкий обсяг обов'язків щодо її належної організації. Так, прокурор: витребує інформацію, необхідну для проведення координаційної наради; організує роботу постійно діючої робочої групи з представників правоохоронних органів для підготовки наради; спільно з керівниками інших правоохоронних органів визначає коло питань для обговорення на нараді; скликає координаційну нараду та керує її роботою, в тому числі визначає місце, дату і час її проведення, затверджує порядок денний; здійснює контроль за виконанням запланованих заходів.

Керівники правоохоронних органів як члени координаційної наради також наділені широкими повноваженнями, які виключають імперативне домінування прокурора під час її проведення. Так, вони: надають кандидатури до складу робочої групи; вносять пропозиції з питань, що потребують узгоджених дій, з обґрунтуванням необхідності їх розгляду, шляхів, засобів і способів вирішення; готують в узгодженому порядку проекти документів, інші матеріали, що вимагають обговорення і прийняття рішення; беруть участь в обговоренні та виробленні заходів з питань, винесених на розгляд; вносять пропозиції щодо оцінки ефективності спільних заходів; забезпечують виконання узгоджених спільних заходів у частині, яка належить до компетенції очолюваних ними органів, інформують голову координаційної наради про хід цієї роботи.

При визначенні повноважень голови і суб'єктів координаційних нарад важливо наголосити на принципі їх рівності у визначенні проблемних питань щодо запобігання і протидії злочинності та корупції, розробці пропозицій щодо заходів, спрямованих на їх подолання. Оцінюючи значення цього принципу, В. Т. Нор обґрунтовано вважає, що суб'єкти координації мають право розраховувати на уважне ставлення щодо всіх їх пропозицій, на недопущення дискримінаційних кроків з боку інших учасників координації в процесі розробки й узгодження рекомендацій та здійснення заходів у боротьбі зі злочинністю [7, с. 182]. Принцип рівності має важливе практичне значення, оскільки дозволяє учасникам координаційної діяльності виробити необхідні для всіх узгоджені заходи. Отже, проведення нарад, як і реалізація інших форм координації, хоча і здійснюється під керівництвом прокурора, проте виключає диктант з його боку чи нав'язування якоїсь позиції, однобічно спрямованої на задоволення корпоративних інтересів певного правоохоронного органу на шкоду виконанню спільних завдань.

Крім власне суб'єктів координаційної діяльності, участь у проведенні координаційних нарад можуть брати й представники інших органів та установ. Так, згідно із ч. 4 ст. 10 Закону України «Про прокуратуру» на координаційні наради запрошують керівників органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування для заслуховування інформації щодо їхньої діяльності з питань попередження і протидії злочинності та корупції. Пункт 5 Положення також передбачає, що на координаційні наради можуть бути запрошені інші посадові особи правоохоронних органів, органів державного контролю та військового управління для заслуховування інформації щодо проведеної роботи з питань запобігання і протидії злочинності та корупції. На жаль, порядок такого запрошення і наслідки його відхилення нормативно не встановлені. Вважаємо, що необхідність запрошення на координаційні наради представників інших органів визначається головою наради самостійно або за пропозицією одного з її учасників, і відхилення такого запрошення без поважних причин може мати наслідком обговорення такого факту на координаційній нараді з наданням принципової оцінки діяльності відповідного органу.

Розглядаючи безпосередню організацію координаційної наради, необхідно відзначити, що вона скликається за потребою, але не рідше одного разу на півріччя, а також за ініціативою одного з членів координаційної наради. У разі, якщо ініціатором проведення координаційної наради є один із її членів, то правоохоронний орган, яким ініційовано розгляд на нараді проблемних питань, готує та надає відповідному прокурору необхідні для її проведення матеріали, у тому числі пропозиції щодо учасників наради та проект постанови (п. 7 Положення). Однак у будь-якому разі прокурор як голова наради визначає місце і час її проведення, узгоджує

з іншими керівниками правоохоронних органів коло питань, що винесені на розгляд.

Дослідники наголошують, що робота з підготовки координаційної наради є досить виснажливою і вимагає чимало часу, тому прокурору доцільно створювати робочі групи, які б готували координаційні наради [8, с. 33]. Така можливість передбачена і п. 6 Положення, відповідно до якого з метою підготовки матеріалів і проектів документів з конкретних питань, винесених на розгляд координаційної наради, організації виконання прийнятих рішень з урахуванням пропозицій керівників правоохоронних органів наказом відповідного прокурора створюється постійно діюча робоча група. До складу робочої групи включають заступників керівників правоохоронних органів, а також керівників галузевих підрозділів центральних та обласних апаратів. Засідання робочої групи проводиться за необхідності. У випадках визначення конкретних заходів складають протокол, у якому зазначають їх виконавців і терміни виконання.

Повноваження робочої групи не обмежуються лише підготовкою координаційних нарад. Зокрема, на неї покладається: обмін оперативною інформацією щодо негативних тенденцій у протидії злочинності та корупції; внесення пропозицій щодо розгляду певних питань на координаційній нараді; формування проекту плану роботи координаційної наради та надання його на розгляд керівників правоохоронних органів; організація аналітичного вивчення питань, що винесені на розгляд координаційної наради; підготовка проекту рішення наради з питань, винесених на її розгляд; організація узгодженого виконання заходів, до виконання яких за рішенням наради залучають декілька правоохоронних органів; вивчення стану виконання рішень координаційних нарад, інформування про їх результати керівників правоохоронних органів та голови наради; внесення пропозицій щодо підвищення ефективності координаційної діяльності. Це дозволяє визначити робочу групу як виконавчий орган координаційної наради.

Згідно із ч. 5 ст. 10 Закону України «Про прокуратуру» рішення координаційної наради є обов'язковими для виконання визначеними у ньому правоохоронними органами. Ці рішення приймають у формі постанови, яка вважається узгодженою за умови підписання головою та членами наради і є обов'язковою для виконання її учасниками [9, с. 58]. Постанова координаційної наради має бути підписана впродовж 5 діб з наступного дня після її проведення. У цей же строк після підпису її надсилають для організації виконання керівникам органів, на які покладено виконання узгоджених заходів, а також вищестоящим керівникам до відома.

Як справедливо зазначає Д. В. Суходубов, особливій уваги заслуговують питання, пов'язані з виконанням прийнятих координаційною нарадою постанов. З цією метою керівники правоохоронних

органів у межах своїх повноважень можуть видавати накази, розпорядження, вказівки, а також вживати інших заходів [3, с. 71]. Відповідно до п. 9, 10 Положення встановлено, що у визначені постановою координаційної наради строки керівники правоохоронних органів, які брали участь в її роботі, інформують голову наради про результати виконання визначених заходів, їх вплив на стан законності й ефективність протидії злочинності та корупції. Виконання узгодженого заходу в повному обсязі має бути завершено в тому місяці, який визначено у постанові. У разі неможливості виконання заходу в установленій термін відповідний заступник керівника прокуратури або керівник правоохоронного чи іншого органу не пізніше ніж за тиждень до кінця місяця звертається до головуючого на нараді про продовження строку виконання. Про зняття рішення координаційної наради (окремих заходів) з контролю чи його продовження прокурор відповідним листом інформує учасників наради

Отже, координаційну нараду можна визначити як основну, базову форму координаційної діяльності у сфері протидії злочинності та корупції. Результативність її застосування безпосередньо залежить від належного здійснення прокурорами повноважень щодо підготовки та проведення координаційних нарад, а також контролю за виконанням прийнятих рішень.

**Список використаних джерел:** 1. Про прокуратуру : закон України від 5 листоп. 1991 р. № 1789-ХІІ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1789-12>. 2. Положення про координацію діяльності правоохоронних органів по боротьбі із злочинністю та корупцією : затв. наказом Ген. прокуратури України, МВС України, СБУ, Держ. подат. служби України, М-ва оборони України, Держ. мит. служби України, Держ. прикордон. служби України, Держ. пенітенціар. служби України від 26 квіт. 2012 р. № 43/375/166/353/284/241/290/236 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.nau.ua/doc/?uid=1041.51125.0>. 3. Суходубов Д. В. Координаційна діяльність прокуратури щодо боротьби зі злочинністю : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.10 / Суходубов Дмитро Володимирович. – Х., 2012. – 215 с. 4. Про координацію діяльності правоохоронних органів у сфері протидії злочинності та корупції : наказ Ген. прокуратури України від 16 січ. 2013 р. № 1/1гн [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.gp.gov.ua/ua/file\\_downloader.html?\\_m=fslib&\\_t=fsfile&\\_c=download&file\\_id=176241](http://www.gp.gov.ua/ua/file_downloader.html?_m=fslib&_t=fsfile&_c=download&file_id=176241). 5. Лапкін А. В. Основи прокурорської діяльності в Україні : навч. посіб. у схемах / А. В. Лапкін ; за ред. І. С. Марочкіна. – Х. : Право, 2013. – 136 с. 6. Каркач П. М. Організація роботи прокуратури міста, району : Методичний посібник з організації роботи в міських, районних прокуратурах / П. М. Каркач. – Х. : Право, 2008. – 352 с. 7. Прокурорський нагляд в Україні : курс лекцій для студ. юрид. вузів / [В. Т. Нор, Я. О. Береський, І. І. Когутич та ін.] ; за ред. В. Т. Нор. – Л. : Тріада плюс, 2002. – 279 с. 8. Каркач П. М. Координаційна функція прокуратури України : навч.-метод. посіб. / П. М. Каркач, В. Л. Синчук. – Х. : Право, 2005. – 96 с.

9. Годуев О. Координация правоохранной деятельности – действенный механизм у снижении уровня преступности / Олег Годуев // Вісник прокуратури. – 2011. – № 11. – С. 57–62.

Надійшла до редколегії 11.06.2013



### **Бабкова В. С. Координационное совещание как основная форма координационной деятельности прокуратуры в сфере противодействия преступности и коррупции**

*Предметом научной статьи являются вопросы организации и проведения прокурорами координационных совещаний в сфере противодействия преступности и коррупции, а её целью – всестороннее рассмотрение координационного совещания как основной формы координационной деятельности прокуратуры. Актуальность исследования определяется недостаточной разработанностью указанных вопросов в юридической науке. С использованием диалектического, логического, догматического и других методов выявлены недостатки в нормативном регулировании и практической реализации положений относительно координационных совещаний, представлены предложения по их устранению.*

**Ключевые слова:** координационное совещание, прокурор, координация, противодействие преступности и коррупции, контроль исполнения.

### **Babkova V. S. Coordination Meeting as the Main Form of Coordination Activity of Prosecutor's Office in the Field of Combating Crime and Corruption**

*Subject of the scientific article are questions of the organization and carrying out by prosecutors of coordination meetings in the sphere of counteraction of crime and corruption. The purpose of scientific research is comprehensive consideration of coordination meeting as main form of realization of coordination powers of prosecutor's office and a formulation of demands to it. Relevance of research on this subject is defined by an insufficient readiness of the specified questions in jurisprudence, and also by considerable number of the problems arising in this regard in coordination of practice of bodies of prosecutor's office of Ukraine. When carrying out research modern methods of the theory of knowledge were used, in particular are used: dialectic, formal and logical, dogmatic, comparative and legal, etc., which provided reliability and reliability of the received results.*

*During research the legal essence of coordination meeting as the main form of coordination activity of prosecutor's office in the field of combating crime and corruption is defined. Powers of the prosecutor as chairman of coordination meeting during its preparation and conduction are defined and analysed, and also role of heads of other law enforcement agencies as participants of such meeting. Special attention is paid to control questions over execution of solutions of coordination meetings by the prosecutor.*

*As a result of research gaps and shortcomings in normative regulation and practical implementation of provisions concerning preparation and conduction of*

*coordination meetings of prosecutor's office are revealed, offers on their elimination are provided. It is defined that productivity of realization of a considered form of coordination activity of prosecutor's office in the field of combating of crime and corruption directly depends on appropriate implementation by prosecutors of the powers conferred to them by the law on preparation and conduction of coordination meetings, and also control over execution of the made decisions.*

**Keywords:** coordination meeting, prosecutor, coordination, crime and corruption combating, execution control.



УДК 343.9(477)

**О. В. Грищенко**

### **ПРОБЛЕМИ КВАЛІФІКАЦІЇ ТА ВІДМЕЖУВАННЯ ПОБОЇВ ТА МОРДУВАНЬ ВІД СУМІЖНИХ ЗЛОЧИНІВ**

*Розглянуто проблемні питання кваліфікації та відмежування побоїв і мордувань від суміжних складів злочину. Визначено, що для звуження кола проблемних питань кваліфікації необхідно включити в КК України главу з роз'ясненням термінів, які використовує законодавець у кримінально-правових нормах, а також на рівні постанови Пленуму Верховного Суду України дати рекомендації щодо кваліфікації побоїв і мордувань та відмежування цього складу злочину від інших злочинів.*

**Ключові слова:** кваліфікація, відмежування, побої і мордування, залякування, погроза, хуліганські дії.

Завданням кримінального законодавства є охорона прав і свобод людини і громадянина, власності, громадського порядку і безпеки, навколишнього природного середовища, конституційного устрою України від злочинних посягань, забезпечення миру і безпеки людства, а також попередження злочинів. Для виконання цих задач КК України встановлює підстави та принципи кримінальної відповідальності, визначає, які суспільно небезпечні діяння визнаються злочинами, встановлює покарання та інші заходи кримінально-правового характеру за вчинення злочину. Саме тому одним з головних завдань, які стоять перед правоохоронними органами, є встановлення особи, котра вчинила злочин, та притягнення її до кримінальної відповідальності. При цьому необхідно точно встановити, яке саме суспільно небезпечне діяння було вчинено і якою статтею Особливої частини КК України воно передбачене. Процес встановлення точної відповідності вчиненого діяння з ознаками складу злочину називається кваліфікацією злочину.

Загально визнаним є той факт, що Правильна кваліфікація дозволяє надати вчиненому відповідну негативну соціально-політичну