



Анатолій МУДРОВ,

начальник відділу наукового забезпечення організації роботи та управління в органах прокуратури Науково-дослідного інституту Національної академії прокуратури України, державний радник юстиції 3 класу

Ірина ЄВРОПНА,

головний науковий співробітник відділу наукового забезпечення організації роботи та управління в органах прокуратури Науково-дослідного інституту Національної академії прокуратури України, старший радник юстиції, кандидат юридичних наук



ФОРМИ КООРДИНАЦІЇ ДІЯЛЬНОСТІ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ У СФЕРІ ПРОТИДІЇ ЗЛОЧИННОСТІ ТА КОРУПЦІЇ*

Ключові слова: координація; протидія; злочинність; корупція; правоохоронні органи; координаційні наради; спільні засідання колегій; обмін інформацією; міжнародні стандарти щодо координації у кримінально-правовій сфері.

Пошук оптимальних форм координації завжди був одним із першочергових завдань як науковців, так і практиків. Цією проблематикою переймалися Ю. Битяк, І. Голосніченко, Ю. Грошевий, І. Гуткін Л. Давиденко, В. Долежан, Д. Заброта, О. Кальман, П. Каркач, Т. Корнякова, М. Косюта, М. Мичко, Є. Моїсєєв, О. Поліщук, Є. Попович, М. Руденко, В. Рябцев, В. Синчук, С. Слинко, В. Тертишник, В. Шинд, М. Якимчук, В. Ястребов та інші.

Пильну увагу окресленому питанню приділяє Генеральний прокурор України В.П. Пшонка, про що свідчить низка виданих ним нормативно-правових актів, спрямованих на удосконалення практики координаційної діяльності, та опублікована у фаховому журналі «Вісник прокуратури» №2 за 2012 рік стаття за його авторством «Щодо забезпечення належної координації правоохоронних органів у боротьбі з правопорушеннями».

У наказі Генерального прокурора України «Про координацію діяльності правоохоронних органів у сфері протидії злочинності та корупції» від 16 січня 2013 року №1/1гн наголошується, що координація діяльності правоохоронних органів у сфері протидії злочинності та корупції є одним із головних пріоритетів у роботі прокурорів усіх рівнів. Організо-

увати зазначену роботу пропонується з урахуванням вимог Положення про координацію діяльності правоохоронних органів у сфері протидії злочинності та корупції та унормованих ним форм.

Зважаючи на викладене, перш ніж перейти до характеристики окремих форм координації, необхідно з'ясувати сутність дефініції «форма координації».

При визначенні поняття «форма» потрібно виходити з ключового філософського розуміння форми як зв'язку способу взаємодії частин і елементів предмета та явища [1]. Це дає змогу розглядати форми координації як спосіб організації та здійснення правоохоронними органами спільної діяльності з вирішення покладених на них завдань.

Конкретні форми координації та механізм їх реалізації розкриваються як у названому вище, так і в інших наказах Генерального прокурора України: передусім «Про організацію роботи і управління в органах прокуратури України» від 26 грудня 2011 року №1гн; «Про особливості організації роботи прокуратур міст з районним поділом» від 11 липня 2012 року №1/2гн; «Про організацію діяльності прокурорів у кримінальному провадженні» від 19 грудня 2012 року №4гн; спільному наказі Генерального прокурора Украї-

*Початок. Закінчення статті читайте у «Віснику Національної академії прокуратури України» №4(32)'2013.

ни та Міністра оборони України «Про взаємодію прокуратур з нагляду за додержанням законів у военній сфері і Військової служби правопорядку у Збройних Силах України щодо обміну інформацією про стан злочинності та корупції» від 29 березня 2013 року №43/212, а також Положенні про координацію діяльності правоохоронних органів у сфері протидії злочинності та корупції (Положення), затвердженому спільним наказом Генерального прокурора України та керівників правоохоронних органів від 11 лютого 2013 року №5/132/21/4/84/82/ОД-13/40.

За загальними правилами координація здійснюється у таких формах:

- координаційних нарад керівників правоохоронних органів під головуванням відповідного прокурора;
- спільних засідань колегій правоохоронних органів;
- міжвідомчих нарад за участю керівників правоохоронних органів, органів виконавчої влади, місцевого самоврядування та державного нагляду (контролю);
- спільних наказів, вказівок, інформаційних листів та інших документів організаційного та методичного характеру;
- обміну інформацією з питань стану злочинності та корупції;
- розробки і здійснення узгоджених заходів з метою виявлення, припинення та попередження кримінальних правопорушень, у тому числі з ознаками корупції, а також усунення причин та умов, що сприяли їх вчиненню;
- організації комплексного вивчення ефективності протидії злочинності та корупції у регіонах, де спостерігаються негативні тенденції цієї діяльності;
- спільних виїздів до регіонів для проведення узгоджених заходів, перевірок і надання допомоги правоохоронним органам на місцях;
- вивчення позитивного досвіду з питань запобігання і протидії злочинності та корупції, впровадження його в практичну діяльність правоохоронних органів;
- розробки пропозицій з питань удосконалення правового регулювання запобігання і протидії злочинності та корупції;
- спільного ініціювання та проведення аналітичних, наукових досліджень у сфері протидії злочинності та корупції, а також взаємного використання можливостей правоохоронних органів для підготовки і навчання кадрів, підвищення їх

кваліфікації, проведення семінарів, конференцій та інших навчально-практичних заходів.

У военній сфері додатково передбачено такі форми координації, як проведення щомісячних звірок щодо обліку кримінальних правопорушень у Збройних Силах України; попередження, виявлення, розкриття і припинення злочинів (кримінальних правопорушень), вчинених у Збройних Силах України. Ця діяльність здійснюється прокурорами з нагляду за додержанням законів у военній сфері за участю керівників підрозділів правоохоронних органів, військового управління, командирів військових частин.

Прокурори міст із районним поділом координують діяльність правоохоронних органів із протидії злочинності та корупції в масштабі міст, а також взаємодіють з цих питань з міськими органами виконавчої влади і місцевого самоврядування та дислокованими на їх території спеціалізованими прокуратурами, використовуючи при цьому загальні форми. Винятком є координаційні (міжвідомчі) наради, підготовка і проведення яких здійснюються в певних випадках разом зі спеціалізованими прокурорами, що функціонують у відповідних сферах правових відносин: воєнній, екологічній, транспортній. У постановках, що приймаються на таких нарадах, визначаються спільні організаційно-практичні заходи для всіх суб'єктів координації, в тому числі і для прокурорів районів у містах. При цьому необхідність проведення координаційних (міжвідомчих) нарад на районному рівні, як це мало місце раніше, втрачається.

Форми координації обираються прокурорами особисто з урахуванням пропозицій керівників правоохоронних органів, стану законності, структури і динаміки злочинності та інших чинників, що впливають на ці явища, характеру питань, які можуть бути вирішені за допомогою такого організаційно-правового засобу, як координація. Вони мають своїм завданням:

- визначення основних напрямів запобігання і протидії злочинності та корупції на основі аналізу їх структури, динаміки та прогнозування тенденцій розвитку цих негативних явищ;
- розробку, узгодження і виконання спільних заходів з метою своєчасного виявлення, розкриття, припинення та попередження злочинних і корупційних проявів, усунення причин та умов, що їм сприяли;
- підготовку пропозицій з удосконалення законодавства, спрямованих на підвищення

ефективності правоохоронної діяльності у сфері протидії злочинності і корупції.

Найбільш поширеною формою координаційної діяльності правоохоронних органів в Україні є *координаційна нарада*, до складу якої за посадою входять прокурор (голова наради) та перші керівники відповідних правоохоронних органів (учасники наради). На координаційних нарадах, які скликаються не менше як один раз на півріччя, розглядаються найбільш важливі (актуальні) питання протидії злочинності та корупції.

Для участі в цих нарадах можуть бути запрошені керівники органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, державного нагляду (контролю) та військового управління, а також інші службові особи зазначених структур і правоохоронних органів для надання інформації щодо проведеної роботи у сфері протидії злочинності та корупції.

Для обговорення питань, що розглядаються, можуть запрошуватись і судді. Проте з огляду на їхній особливий правовий статус як представників незалежної судової влади, вони не можуть бути учасниками цих нарад, а також брати участь у реалізації спільних заходів на виконання їх рішень. Через це більшість прокурорів, як правило, не запрошують представників судових органів на такі наради й використовують інші форми взаємодії з ними*.

Ініціатива на скликання координаційної наради** може належати особам, наділеним координаційними повноваженнями відповідно до ст. 10 Закону України «Про прокуратуру» та ст. 2 Закону України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів». Це – прокурор та перші керівники правоохоронних органів, для яких діяльність із протидії злочинності і корупції є основною [2].

При цьому прокурор має повноваження спеціального суб'єкта координації, сутність яких можна продемонструвати на такій її формі, як координаційна нарада.

Організуюча роль прокурора у підготовці та проведенні координаційних нарад полягає в тому, що він:

- спільно з керівниками інших правоохоронних органів визначає коло питань, які потребують розгляду на нараді;
- організовує роботу постійно діючої робочої групи з представників правоохоронних органів для підготовки наради;
- за необхідності особисто керує роботою з підготовки проектів постанов у кожному з питань, що виносяться на розгляд наради;
- витребує інформацію, необхідну для проведення наради;
- скликає нараду та керує її роботою, в тому числі визначає місце, дату і час її проведення, затверджує порядок денний;
- підбиває підсумки роботи наради;
- спільно з керівниками інших правоохоронних органів формулює рекомендації до підсумкових документів наради (резолютивної частини постанови);
- здійснює контроль за виконанням направлених нарадою заходів.

У контексті викладеного вважаємо за потрібне оптимально доцільно визначитися стосовно понятійного та термінологічного апарату, який ми використовуватимемо, висвітлюючи питання щодо учасників координаційної наради. Залежно від характеру питань, винесених на її розгляд, коло учасників може змінюватися, однак при цьому незмінною, на наше переконання, має залишатися участь в усіх нарадах прокурора, очільників органів МВС України та СБУ. Через те, що названі суб'єкти відіграють відносно самостійну роль у протидії злочинності та корупції, їх можна умовно вважати *постійними учасниками координації*, а відтак, і такої її форми, як координаційна нарада. Щодо інших державних органів, наділених владними повноваженнями для здійснення подібної

* Взаємодія прокуратури з судами та органами юстиції можлива у таких формах: міжвідомчого обміну інформацією; використання при розробці узгоджених заходів із протидії злочинності та корупції даних судової статистики, матеріалів правозастосовної практики, інформації щодо законності виконавчого провадження; підготовки органами юстиції на запити прокуратури висновків про наявність ознак приховуваного, фіктивного банкрутства або доведення до банкрутства державних підприємств чи підприємств, у статутному капіталі яких частка державної власності перевищує 25 відсотків; спільної роботи з удосконалення законодавства та вирішення проблемних питань, які потребують законодавчих змін; проведення семінарів, конференцій, інших форм навчання та підвищення кваліфікації суддів, слідчих і прокурорів за участю відповідних фахівців-практиків і науковців; направлення підготовлених спільно інформаційних листів, довідок, оглядів тощо; участі у роботі пленумів вищих спеціалізованих судів.

**Мають місце підтверджені практикою випадки, коли ініціатива щодо координаційної наради виходила не від її учасників, а від інших зацікавлених у її проведенні осіб. Наприклад, командувач військами Кримського напрямку Прикордонних військ України звернувся до прокурора Автономної Республіки Крим з листом, у якому, посилаючись на оперативні матеріали, повідомив про активну підготовку турецькою стороною акції з масового браконьєрського промислу камбали-калкана у виключній морській економічній зоні України вздовж лінії, що проходить від острова Зміїний до мису Тарханкут, та про появу на межі територіальних вод України окремих турецьких шхун з метою відстеження браконьєрами ситуації. Так він вніс пропозицію розглянути цю проблему на координаційній нараді правоохоронних органів Автономії і затвердити відповідні заходи, що і було зроблено.

діяльності (Міністерства доходів і зборів України, до складу якого нині входять державні податкова і митна служби України; Державної служби охорони державного кордону України; Військової служби правопорядку у Збройних Силах України тощо), їх варто залучати до участі в окремих координаційних нарадах. Тобто дотримуватися при вирішенні цього питання диференційованого підходу.

Статус учасників координації передбачає, що у роботі координаційних нарад беруть участь перші особи, і лише за поважних причин (тривала хвороба, відпустка, відрядження тощо) – виконувачі їх обов'язків.

Деяко іншим є статус *присутніх* на координаційних нарадах. Зазвичай це – відповідальні посадові особи правоохоронних та інших державних органів, безпосередньо причетні до розроблення й виконання рішень цих нарад.

Забезпечення ефективності координаційних нарад вимагає їх ретельної підготовки. Це означає, що у кожному конкретному випадку прокурор має погодити з керівниками правоохоронних органів – учасниками координаційної наради план її проведення (порядок денний), зокрема питання, які обговорюватимуться, кандидатури осіб, котрі виступатимуть із доповідями, інформацією, звітами, поясненнями, та склад робочої групи з підготовки наради (за умови її створення).

Затверджений прокурором порядок денний тиражується та надсилається першим керівникам правоохоронних органів – учасникам координаційного заходу.

За кожним із винесених на розгляд наради питань заздалегідь готується проект скоординованих заходів. Цю роботу виконує прокурор або за його дорученням інші працівники прокуратури чи керівники робочих груп (тимчасових або постійно діючих). Підготовлений проект постанови тиражується у необхідній для учасників наради кількості.

За потреби узгодження спільних дій з органами державного нагляду (контролю), виконавчої влади та місцевого самоврядування з окремих питань щодо додержання і застосування законів на державному, регіональному чи місцевому рівнях проводяться міжвідомчі наради [3]. Порядок підго-

товки, проведення, документального оформлення міжвідомчих нарад подібні до координаційних*.

Має сенс для якісної підготовки координаційних (міжвідомчих) нарад під головуванням Генерального прокурора України, прокурорів Автономної Республіки Крим та обласного рівня, організації виконання прийнятих цими нарадами рішень створювати тимчасові або постійно діючі робочі групи у складі заступників керівників правоохоронних органів, а також начальників галузевих підрозділів центральних, республіканського і обласних апаратів. Такі групи можуть утворюватися як на підставі протокольних рішень нарад (тимчасові), так і спільними наказами прокурора та керівників інших органів (постійно діючі).

Рішення, напрацьовані координаційною (міжвідомчою) нарадою, оформлюються відповідними постановами з дотриманням вимог Інструкції з діловодства в органах прокуратури України, затвердженої наказом Генерального прокурора України від 15 січня 2013 року №3. Постанова вноситься за кожним із питань порядку денного і вважається узгодженою за умови її підписання головою та членами наради упорядковані п'яти днів після її проведення. Підписані постанови є обов'язковими для виконання усіма зазначеними у них органами.

При підготовці, проведенні та документуванні координаційних (міжвідомчих) нарад мають бути враховані такі застереження.

Координація може здійснюватися виключно в межах спільних для всіх правоохоронних органів мети та завдань. Така специфічна діяльність, як стан прокурорського нагляду за додержанням і застосуванням законів, тактика проведення оперативно-розшукових заходів тощо, не може обговорюватися, а тим більше узгоджуватися з іншими державними органами.

Не можна зобов'язувати учасників координації до вчинення дій, що не належать до їх компетенції; примушувати до підміни інших владних структур; оцінювати в цілому роботу правоохоронних органів або їхніх посадових осіб, адже при цьому значення координаційних (міжвідомчих) нарад нівелюється, зводючи їх до формаль-

* Закон України «Про прокуратуру» передбачає, що одночасно зі здійсненням координаційної діяльності у кримінально-правовій сфері прокурори можуть і повинні реалізувати своє право на взаємодію з різними владними структурами держави, і не лише правоохоронними. До форм такої взаємодії належать: а) витребування прокурором інформації про стан законності і заходи щодо її забезпечення (п. 2 ч. 1 ст. 20 Закону); б) проведення контролюючими органами на вимогу прокурора перевірок і ревізій на підприємствах, в установах і організаціях (п. 3 ч. 1 ст. 20 Закону); в) залучення прокурором представників контролюючих органів, як спеціалістів, до перевірок (п. 3 ч. 1 ст. 20 Закону); г) проведення на вимогу прокурора відомчих і позавідомчих експертиз (п. 3 ч. 1 ст. 20 Закону); г) участь прокурорів у засіданнях органів державної влади й управління (ст. 9); д) використання прокурорами права невідкладного прийому керівниками і посадовими особами органів державної влади та управління, підприємств, установ і організацій (ст. 11 Закону).

них організаційних заходів, рішення яких неможливо виконати.

Проявом формалізму можна визнати абстрактні, нечіткі постанови цих нарад, які, по суті, не спонукають до конкретних дій, а проконтролювати їх виконання взагалі неможливо. Йдеться про формулювання рішень, які зводяться до загальних закликів «активізувати», «підвищити», «покращити», «посилити» тощо.

Не додають авторитету учасникам координаційної діяльності й рішення нарад, в яких зазначаються та повторюються їх повсякденні обов'язки, передбачені законами України та підзаконними нормативно-правовими актами відомчого характеру. Наприклад, щодо перевірок додержання конституційних прав і свобод людини, громадянина, іноземців та осіб без громадянства на стадіях досудового розслідування та судового провадження, під час їх перебування у місцях тримання затриманих, установах попереднього ув'язнення, виконання покарань тощо.

До числа суттєвих недоліків координаційної діяльності варто віднести і відсутність вираженого підходу до обрання проблем, вирішення яких може бути здійснено за допомогою такої організаційної форми, як координаційна (міжвідомча) нарада. Про це, зокрема, свідчать оформлені документально рішення, що визначають порядок вирішення в судах питань щодо обрання запобіжних заходів, якими затверджуються графіки розгляду черговими суддями матеріалів про адміністративні правопорушення, тощо [2].

Між тим при визначенні проблем, що потребують об'єднання зусиль правоохоронних органів, першочергову увагу потрібно приділяти діяльності з протидії бандитизму, тероризму, торгівлі людьми, навмисним убивствам, іншим тяжким і особливо тяжким кримінальним порушенням, а також тим, які вчиняються організованими злочинними групами та організаціями передусім у сфері економіки та високих технологій; незаконному обігу наркотиків, зброї та боєприпасів; кримінально караним та іншим проявам корупції; попередженню злочинності. Обираючи актуальні для координації питання, потрібно враховувати не суто відомчі позиції, а здійснювати ґрунтовний аналіз та облік правозастосовної практики в масштабах країни та окремих регіонів. З огляду на це як пріоритетний напрям може розглядатися стан протидії кримінальним правопорушенням у містах, районах, мікрорайонах відповідних адмініс-

тративно-територіальних утворень із несприятливою криміногенною ситуацією.

Цю пропозицію можна вважати дійсно перспективною, якщо взяти до уваги феномен сучасної злочинності, зокрема такі її прояви, як наркоманія, кримінальні правопорушення у сфері економіки та в молодіжному середовищі. Крім того, доведено, що кожна організована злочинна група має власний базовий «анклав», тобто дислокується і має фінансову підтримку на певній території конкретного регіону.

У юридичній літературі подібна точка зору вже висвітлювалась. Зокрема, у 1992 році І.І. Карпець зазначав, що схожість і навіть єдність економічного соціально-політичного устрою не усувають регіональних відмінностей злочинності. В кожному регіоні, окрім спільних для усієї країни заходів примусу, вимагається застосування спеціальних заходів. Через це автор вважав, що такими є заходи, вжиті на місцевому рівні (слід розуміти в тому числі й координаційні наради) [4].

У зв'язку з введенням у дію в листопаді 2012 року Кримінального процесуального кодексу України (КПК України) доцільно, на нашу думку, виносити на координаційні наради розгляд питань, пов'язаних із веденням Єдиного реєстру досудових розслідувань, практикою досудового розслідування та іншими важливими аспектами застосування нового процесуального закону. Важливо, щоб обговорення цих питань не перетворювалось на своєрідні звіти про виконану роботу, а носило конструктивний, діловий характер і стосувалося проблем, які потребують спільних узгоджених дій різних правоохоронних структур.

Наведені рекомендації, що ґрунтуються на чинних нормативно-правових актах Генерального прокурора України та практиці правоохоронної діяльності, можуть бути враховані прокурорами при розробці критеріїв визначення питань щодо координації, в тому числі для обговорення на координаційних нарадах. При цьому варто зауважити, що в діяльності з протидії злочинності та корупції загалом, а також у межах такого важливого її напрямку, як координація, варто розуміти, що злочинність здебільшого володіє ініціативою, а тому концептуальні основи її попередження передбачають обов'язкове зазначення відповідних пріоритетів, на яких має зосереджуватись першочергова увага правоохоронних органів.

Список використаних джерел:

1. Философский словарь. – М.: Наука, 1978. – с. 382.
2. Корнякова Т.С. Прокуратура і органи позавідомчого контролю: нагляд і взаємодія: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.10 / Т.С. Корнякова. – К., 2003. – 215 с.
3. Про прокуратуру: закон України від 5 листопада 1991 року №1789-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – №53. – Ст. 793.
4. Зинуров Р.Н. Концептуальные основы и научно-практические проблемы координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью: дисс. ... докт. юрид. наук: 12.00.11 / Р.Н. Зинуров. – Уфа, 2003. – 254 с.

*Анатолій МУДРОВ,
Ірина ЄВРОПІНА*

**ФОРМИ КООРДИНАЦІЇ ДІЯЛЬНОСТІ
ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ
У СФЕРІ ПРОТИДІЇ ЗЛОЧИННОСТІ ТА КОРУПЦІЇ**

Резюме

Розглядаються певні аспекти координаційної діяльності прокуратури та правоохоронних органів із протидії злочинності та корупції. Називаються й досліджуються унормовані форми координації, аналізуються проблеми, пов'язані з їх застосуванням.

*Анатолій МУДРОВ,
Ірина ЄВРОПІНА*

**ФОРМЫ КООРДИНАЦИИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ
ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ
В СФЕРЕ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ ПРЕСТУПНОСТИ И КОРРУПЦИИ**

Резюме

Рассматриваются отдельные аспекты координационной деятельности прокуратуры и правоохранительных органов в сфере противодействия преступности и коррупции. Называются и исследуются узаконенные формы координации, анализируются проблемы, связанные с их применением.

*Anatoly MUDROV,
Iryna IEVROPINA*

**FORMS OF COORDINATION
OF LAW ENFORCEMENT AGENCIES ACTIVITY
IN COMBATING CRIME AND CORRUPTION**

Summary

The article deals with considering certain aspects of coordination activities of prosecutor's office and law enforcement agencies in combating crime and corruption. Legally normalized forms of coordination as well as the problems connected with their application are investigated by the authors.