

УДК 343.97:343.8(477)

О. М. Овчаренко, кандидат юридичних наук, науковий співробітник, м. Харків;

Т. Є. Дунаєва, науковий співробітник сектору дослідження проблем міжнародного співробітництва у сфері боротьби зі злочинністю Інституту вивчення проблем злочинності НАПрН України, м. Харків

ВДОСКОНАЛЕННЯ ВЗАЄМОДІЇ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ У СФЕРІ ПРОТИДІЇ ЗЛОЧИННОСТІ В КОНТЕКСТІ НАБЛИЖЕННЯ ДО ЄВРОПЕЙСЬКИХ СТАНДАРТІВ

Стаття присвячена аналізу актуальних питань взаємодії органів, що здійснюють протидію злочинності в Україні, в контексті адаптації вітчизняного законодавства до стандартів ЄС.

Ключові слова: протидія злочинності, взаємодія, координація, міжвідомчі слідчі й слідчо-оперативні групи.

Взаємодія правоохоронних органів у сфері протидії злочинності є одним із визначальних чинників успішного попередження, припинення й розкриття злочинів. Незважаючи на зусилля, які здійснюються як на законодавчому, так і на практичному рівні щодо вдосконалення взаємодії відповідних органів, це питання залишається одним із найменш розроблених у чинному законодавстві щодо протидії злочинності. Експерти відзначають значну кількість органів, які беруть участь у здійсненні правоохоронної діяльності, а також численні законодавчі прогалини у питанні співробітництва компетентних органів в окремих напрямках здійснення протидії злочинності¹. Практика йде шляхом напрацювання методик співробітництва правоохоронних органів у питаннях, віднесених до їх компетенції, а отже, існує потреба в їх законодавчому закріпленні.

¹ Проблеми забезпечення ефективності діяльності органів кримінального переслідування в Україні : монографія / за заг. ред. В. І. Борисова, В. С. Зеленецького. – Х. : Право, 2010. – С. 234–236; Пивоваров В. В. Взаємодія слідчого з органами дізнання при провадженні досудового слідства у кримінальних справах : навч. посіб. / В. В. Пивоваров, Л. І. Щербина. – Х. : Право, 2008. – 296 с.

Актуальність дослідження означеної теми зумовлюється проведенням реформи правоохоронних органів, яка започаткована у серпні 2010 р. під патронатом Президента України¹. *Метою* дослідження є визначення форм співробітництва правоохоронних органів у сфері протидії злочинності, а також напрямків їх удосконалення з урахуванням європейських стандартів, які є пріоритетними в рамках взаємовідносин України з ЄС².

Насамперед слід коротко визначитися з такими поняттями, як «правоохоронні органи» і «протидія злочинності».

У науковій юридичній літературі немає єдиного поняття «правоохоронна діяльність», її сутнісних ознак та переліку органів, що належать до правоохоронних. Цьому сприяє як світова практика, яка не містить єдиних критеріїв з цього питання, відсутність відповідних міжнародних стандартів, так і невизначеність чинного законодавства у цій сфері. Єдиний нормативний акт, що містить перелік органів, які належать до правоохоронних, — це Закон України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів» від 23.12.1993 р. Відповідно до ст. 1 Закону до таких органів відносяться органи прокуратури, внутрішніх справ, Служби безпеки, Військової служби правопорядку у Збройних Силах України, митні органи, органи охорони державного кордону, державної податкової служби, виконання покарань, а також органи державної контрольно-ревізійної служби, рибоохорони, державної лісової охорони та інші державні органи, які здійснюють правозастосовні і правоохоронні функції³. При цьому за законом цей перелік не є вичерпним, а понят-

¹ Про Робочу групу з питань реформування кримінального судочинства : Указ Президента України від 17.09.2010 р. № 820/2010 // Офіц. вісн. Президента України. – 2010. – 4 верес. (№ 25). – С. 6. – Ст. 807.

² План дій Україна – Європейський Союз: європейська політика сусідства [Електронний ресурс] : 02.02.2005 р. // Міністерство закордонних справ України : офіц. сайт. – Режим доступу: <http://www.mfa.gov.ua/mfa/ua/publication/content/19138.htm>. – Заголовок з екрана; Силіна Т. Безвізова ПЛАНка [Електронний ресурс] / Тетяна Силіна // Дзеркало тижня. – 2010. – 27 листоп. – 3 груд. (№ 44). – Режим доступу до газ.: <http://www.dt.ua/1000/1600/70901/>.

³ Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів : Закон України від 23.12.1993 р. № 3781-ХІІ // Відом. Верхов. Ради України. – 1994. – № 11. – Ст. 50.

тя «правозастосовні» і «правоохоронні» функції визначені лише на доктринальному рівні¹.

Визначенню конкретного переліку правоохоронних органів, які здійснюють протидію злочинності, має передувати аналіз завдань і повноважень, які законом покладені на відповідні органи, виходячи із визначення протидії злочинності. У вітчизняній і зарубіжній науковій літературі для характеристики діяльності щодо протидії злочинності, вжиття заходів по її зменшенню використовуються різні терміни: «попередження», «профілактика», «боротьба», «контроль», «протидія», «війна», «запобігання», «припинення» тощо. Ми вважаємо, що кожний із цих термінів має свій зміст, але найбільш уживаними на сьогодні є терміни «запобігання» та «протидія», яким надається різне смислове навантаження. Так, О. О. Бандурка та Л. М. Давиденко вважають, що термін «протидія» у широкому контексті охоплює й запобігання і слугує для визначення загального впливу на злочинність². А. П. Закалюк дотримується іншої точки зору і вважає, що поняття «боротьба», «протидія» належать до класу узагальнених, які відтворюють загальну сутність, що полягає у чиненні супротиву і не розкриває сутності запобігання³.

Відповідно до ще однієї правової позиції, поняття «протидія злочинності» і «боротьба зі злочинністю»⁴, що вживаються в широкому їх значенні, можуть трактуватися як реакція суспільства на злочинність. При цьому термін «реакція» включає у себе як кримінально-правовий вплив, так і кримінологічний вплив на зло-

¹ Організація судових та правоохоронних органів : підруч. для студ. юрид. спец. навч. закл. / за ред. І. Є. Марочкіна, Н. В. Сібільової. – Х. : Одиссей, 2009. – С. 10.

² Бандурка А. А. Противодействие преступности: теория, практика, проблемы : монография / А. А. Бандурка, Л. М. Давыденко. – Харьков, 2005. – 376 с.

³ Закалюк А. П. Курс сучасної української кримінології: теорія і практика : у 3 кн. / А. П. Закалюк. – К. : Ін Юре, 2007. – Кн. 1 : Теоретичні засади та історія української кримінологічної науки. – С. 321.

⁴ За браком місця ми не будемо вдаватися до аналізу термінологічних розбіжностей «протидії злочинності» й «боротьби зі злочинністю», підкреслимо лише їх синонімічний характер. Якщо перше поняття було більш вживаним за радянських часів, то друге є більш сучасним і відображає ті суспільно-політичні зміни, які відбулися після набуття Україною незалежності у 1991 р.

чинність¹. Підтримуючи в цілому вказаний підхід, зауважимо, що поняття, які аналізуються, мають включати також і кримінально-процесуальний аспект, оскільки застосування положень кримінального закону можливо лише в рамках кримінально-процесуальної форми, аналіз результативності якої дозволяє виокремити кримінологічні аспекти впливу на злочинність.

На нашу думку, *протидія злочинності* — це поняття, яке у найбільш узагальненому вигляді означає діяльність компетентних державних органів щодо відповіді на злочинність як соціальне явище, усунення та відвернення її негативних для суспільства наслідків. До складових цього поняття можна віднести: 1) попередження (профілактику) злочинності; 2) безпосереднє припинення вчинення злочину; 3) розслідування, розкриття злочину й пред'явлення обвинувачення; 4) притягнення судом винних до кримінальної відповідальності; 5) виконання кримінального покарання; 6) усунення причин і умов злочину.

Відповідно до чинного законодавства можна виділити такі форми роботи уповноважених державних органів: а) оперативно-розшукова діяльність; б) досудове провадження по кримінальній справі, яке здійснюється у формах дізнання та досудового слідства і структуроване на етапи відповідно до КПК України; в) розгляд і вирішення кримінальної справи судом; г) виконання кримінального покарання; д) координація діяльності правоохоронних органів органами прокуратури; е) діяльність компетентних державних органів у рамках визначених законом повноважень у сфері протидії злочинності.

Окремої уваги потребують організаційно-правові форми взаємодії компетентних державних органів у сфері протидії злочинності. Найбільш загальним нормативним документом у цій сфері є Інструкція про взаємодію правоохоронних та інших державних органів України у боротьбі із злочинністю. Зазначеною Інструкцією визначено основні напрями та форми взаємодії правоохоронних органів України у вирішенні питань боротьби зі злочинністю, а також безпосередньо визначаються суб'єкти цієї діяльності, а саме: МВС, СБУ, Державний комітет у справах охорони державного кор-

¹ Давыденко Л. М. Противодействие преступности: вопросы теории и практики : курс лекций / Л. М. Давыденко, М. Л. Давыденко, А. Н. Литвинов. – Харьков : Тимченко, 2009. – С. 5–14.

дону України, Міністерство оборони України, Міністерство юстиції України.

До *основних напрямів* взаємодії правоохоронних та інших державних органів України у боротьбі зі злочинністю Інструкція відносить такі: 1) організація реалізації державної політики у сфері боротьби із злочинністю; 2) профілактика злочинів та інших правопорушень; 3) виявлення, припинення, розкриття та розслідування злочинів; 4) розшук та затримання злочинців; 5) забезпечення громадського порядку та громадської безпеки; 6) удосконалення правової бази боротьби із злочинністю¹. Відповідно до визначених напрямів взаємодії та співробітництва виділяються головні *форми* проведення спільних дій у сфері протидії злочинності: спільні наради з метою визначення та розгляду найбільш актуальних питань боротьби зі злочинністю; розробка та реалізація спільних планів, програм протидії злочинності в цілому та за окремими напрямами; взаємне інформування правоохоронними органами один одного про виявлену ними в процесі здійснення своїх функцій інформацію щодо злочинів, безпосередня боротьба з якими віднесена до компетенції іншого правоохоронного органу, створення спільних баз даних; підготовка та видання відомчих нормативних актів, які регламентують спільну діяльність; створення у разі необхідності слідчо-оперативних груп з числа працівників взаємодіючих органів для здійснення у межах визначеної законодавством компетенції заходів по виявленню, розкриттю та розслідуванню злочинів; створення робочих груп щодо вивчення криміногенної ситуації в цілому в країні та за окремими напрямами; використання у разі потреби співробітників інших органів для виконання функцій, покладених на правоохоронний орган; виділення в оперативно-розшукових та слідчих підрозділах правоохоронних органів працівників, відповідальних за організацію взаємодії з аналогічними підрозділами інших правоохоронних органів; спільний аналіз ситуації, яка стосу-

¹ Про взаємодію правоохоронних та інших державних органів України у боротьбі із злочинністю [Електронний ресурс] : Інстр. СБУ, МВС, Держ. ком. у справах охорони держ. кордону України, Держмиткому, Нац. гвардії України, МО, Мін'юсту № 4348/138/151/11-2-2870/172/148-407/2-90-442 від 10.08.94 р. // Закони України : інформ.-прав. портал. – Режим доступу: http://www.uazakon.com/documents/date_12/pg_ijnrwb.htm. – Заголовок з екрана.

ється злочинності; підготовка пропозицій щодо окремих заходів та комплексу дій протидії злочинності тощо.

Аналіз зазначених вище форм взаємодії правоохоронних органів у сфері протидії злочинності дозволяє виокремити актуальні напрямки, які мають наблизити Україну до стандартів і практик РЄ і країн ЄС.

Перший важливий аспект, який стосується функціонування органів протидії злочинності, стосується загальної системи цих органів. Усі експерти одностайні в тому, що вона є занадто громіздкою, заплутаною, повноваження деяких органів дублюються, а також має місце значна неузгодженість у визначенні їх компетенції. Більше того, за роки незалежності України (починаючи з 1991 р.) кількість органів протидії злочинності не зменшувалася, а, навпаки, збільшувалася (приміром, МВС України позбавили системи виконання покарань і пожежної охорони, була утворена податкова міліція із наділенням її функціями дізнання й досудового слідства). Відповідно до основ теорії управління збільшення кількості об'єктів, які потребують управлінського впливу, призводить до ускладнення керування ними¹. Отже, на практиці виникають компетенційні конфлікти між великою кількістю органів протидії злочинності. У сучасній правоохоронній системі не існує єдиного центру управління органами протидії злочинності, який би здійснював програмне, інформаційно-аналітичне та координаційне забезпечення діяльності компетентних державних органів у цій сфері.

Досвід функціонування правоохоронних органів Європи свідчить про наступне. По-перше, значно меншою є штатна чисельність та загальна кількість органів, що здійснюють протидію злочинності. По-друге, у країнах Європи наближені або прирівняні до статусу військовослужбовців лише ті підрозділи правоохоронних органів, які здійснюють безпосередній опір злочинцям і мають право застосовувати зброю і заходи з обмеження прав громадян. Як слушно зазначає з цього приводу В. Карасик, все те, що прямо не пов'язано із забезпеченням громадської безпеки, боротьбою з кримінальною злочинністю і розслідуванням злочинів, по-

¹ Терещенко В. І. Організація і управління / В. І. Терещенко. – К. : Вища шк., 1990. – 320 с.; Боровська Т. М. Основи теорії управління та дослідження операцій : навч. посіб. / Т. М. Боровська, І. С. Колесник, В. А. Северілов. – Вінниця : УНІВЕРСУМ-Вінниця, 2008. – 242 с.

винні здійснювати державні чиновники¹. Усі ж інші підрозділи МВС України, Державної податкової адміністрації України (ДПА України) та інших правоохоронних органів мають бути цивільними, а їх службовці — перебувати на державній службі (приміром, паспортні служби в системі МВС України). Отже, в Україні існує нагальна потреба чіткого виділення функцій протидії злочинності й інших супутніх функцій, які здійснюють правоохоронні органи, й прийняття відповідних організаційно-правових заходів. Це досить складне завдання, яке потребує насамперед політичної волі. Перегляд функціональних повноважень і кількості правоохоронних органів, що здійснюють протидію злочинності, потребуватиме непростих кадрових рішень, скорочення штатів, можливо — ліквідації певних структур.

У цьому контексті нове звучання може отримати ідея щодо утворення Національного бюро розслідувань (НБР), яка вже тривалий час обговорюється, реалізація якої залишається на стадії законопроекування. Окрім розслідування найбільш небезпечних видів злочинів, приміром корупційних правопорушень, злочинів, що вчиняються організованими злочинними угрупованнями, НБР могло б стати реальним центром з координації взаємодії правоохоронних органів у сфері протидії злочинності, вироблення загальних підходів до зменшення небезпек, які спричинює злочинність у суспільстві. При цьому не обов'язково йти радикальним шляхом і концентрувати в НБР абсолютно всі слідчі підрозділи, які нині функціонують у різних органах. Можливим є і такий варіант, як передача до НБР підслідності органів прокуратури (що дозволить виконати п. 9 перехідних положень Конституції України), СБУ (це сприятиме зосередженню уваги цього органу на оперативній й розвідувальній діяльності), вивільнення підрозділів ДПА України від слідчих функцій (оскільки це не відповідає європейській практиці), а також перерозподіл підслідності між слідчими підрозділами МВС України і НБР. На нашу думку, такі інституційні перетворення сприятимуть підвищенню ефективності заходів протидії злочинності на держав-

¹ Карасик В. Замість довгих промов... [Електронний ресурс] / Володимир Карасик // Дзеркало тижня. – 2010. – 13–19 листоп. (№ 42). – Режим доступу до газ.: <http://www.dt.ua/1000/1050/70776/>.

ному рівні. Адже слід враховувати і той факт, що єдину структуру або дві-три структури, які здійснюють одноманітні функції, набагато простіше проконтролювати як громадськості, так і на державному рівні, а відповідно — це сприятиме досягненню загальної мети зменшення рівня злочинності в державі.

Ситуація ускладнюється відсутністю єдиної стратегії протидії злочинності, яка була б ухвалена на загальнодержавному рівні. Безперечним позитивом можна визнати прийняття Кабінетом Міністрів України Концепції Державної програми профілактики правопорушень на період до 2015 року від 29.09.2010 р.¹, однак цей документ, по-перше, стосується лише питання профілактики, яке є одним із складових протидії злочинності, а по-друге, містить лише норми програмного спрямування без чіткого переліку конкретних заходів, які мають здійснюватися конкретними правоохоронними органами. Отже, нагальною потребою є розробка й прийняття такого документа, який буде стосуватися якщо не всіх видів злочинів, то принаймні найбільш небезпечних проявів злочинності, які набули найбільшого поширення в Україні або являють небезпеку для національної безпеки країни. Перелік таких злочинів можна визначити на підставі аналізу судової статистики, а також даних органів МВС, СБ, ДПА, прокуратури.

Окремої уваги в контексті вдосконалення взаємодії органів, що здійснюють протидію злочинності, є визначення ролі прокуратури. Функції прокуратури визначені ст. 121 Конституції України, однак Закон України «Про прокуратуру» покладає на ці органи низку додаткових завдань. Відповідно до ст. 10 Закону Генеральний прокурор України та підпорядковані йому прокурори координують діяльність органів внутрішніх справ, органів служби безпеки, органів податкової міліції, органів митної служби, Військової служби правопорядку у Збройних Силах України та інших правоохоронних органів по боротьбі зі злочинністю. Як справедливо відзначають П. М. Каркач, В. Л. Синчук, головне призначення координації дій правоохоронних органів — це підвищення

¹ Концепція Державної програми профілактики правопорушень на період до 2015 року : Розпорядження Каб. Міністрів України від 29 верес. 2010 р. № 1911-р // Уряд. кур'єр. – 2010. – 5 жовт. (№ 184). – С. 7.

ефективності боротьби зі злочинністю, усунення причин і умов, що сприяють вчиненню злочинів¹.

Форми координації діяльності правоохоронних органів визначаються у відомчих актах Генеральної прокуратури України. До них належать: 1) проведення координаційних нарад керівників правоохоронних органів; 2) обмін інформацією з питань боротьби зі злочинністю; 3) видання спільних наказів, вказівок, підготовка інформаційних листів та інших організаційно-розпорядчих документів; 4) спільні виїзди до регіонів для проведення узгоджених дій, перевірок і надання допомоги місцевим правоохоронним органам у боротьбі зі злочинністю; 5) вивчення і поширення позитивного досвіду; 6) створення слідчо-оперативних груп для розслідування конкретних злочинів; 7) проведення спільних цільових заходів з метою виявлення і припинення злочинів, а також усунення причин і умов, що сприяли їх вчиненню; 8) взаємне використання можливостей правоохоронних органів для підвищення кваліфікації працівників, проведення спільних семінарів, конференцій; 9) розроблення і затвердження узгоджених планів координаційної діяльності та інших напрацьованих практикою форм².

Варто зауважити, що діяльність органів прокуратури в напрямку координації діяльності правоохоронних органів щодо протидії злочинності є досить активною й результативною, що зумовлено насамперед накопиченням багаторічного досвіду в цій сфері.

У контексті триваючої в науковій юридичній літературі дискусії щодо визначення функцій прокуратури з метою наближення її до стандартів ЄС варто зазначити наступне. Незважаючи на відсутність прямої вказівки щодо координаційної функції органів прокуратури у сфері протидії злочинності в документах РЄ і ЄС, не можна категорично відмовлятися від цього напрямку діяльності прокуратури. По-перше, функція координації логічно витікає із загальних функцій кримінального переслідування й нагляду за слідством, які при-

¹ Каркач П. М. Координаційна функція прокуратури України : навч.-метод. посіб. / П. М. Каркач, В. Л. Синчук – Х. : Право, 2005. – С. 15.

² Про координацію діяльності правоохоронних органів по боротьбі зі злочинністю [Електронний ресурс] : Наказ Ген. прокурора України № 2 від 21.02.2000 р. : ред. від 20.01.2001 р. // Правові системи НАУ. – Режим доступу: <http://zakon.nau.ua/doc/?uid=1041.2360.0>. – Заголовок з екрана.

таманні прокуратурам більшості країн Європи. По-друге, в Рекомендації Комітету міністрів РЄ «Про роль прокуратури в системі кримінального судочинства» від 06.10.2000 р. серед функцій прокуратури у деяких системах кримінального судочинства зазначається «здійснення національної політики щодо злочинності, пристосовуючи її, за необхідності, до дійсності на місцях та в регіонах»¹. Координаційна діяльність прокуратури, безперечно, є складовим елементом «національної політики щодо злочинності».

Окрім того, ще у жовтні 1999 р. у м. Тампері (Фінляндія) спеціальна сесія Європейської Ради погодила заходи практичних дій щодо протидії злочинності, серед яких — координація роботи національних правоохоронних служб через спеціальні установи². До фактів, які свідчать про усвідомлення в ЄС проблеми налагодження взаємодії правоохоронних органів у сфері протидії злочинності, належить триваюча в ЄС дискусія щодо можливості створення наднаціональної прокуратури³. А отже, при визначенні функцій національної прокуратури в ході реформи кримінальної юстиції очевидно є відповідь на запитання щодо залишення координаційної функції.

Підсумовуючи викладене, варто зауважити таке. Протидія злочинності — це важлива функція держави, яка означає діяльність компетентних державних органів щодо відповіді на злочинність як соціальне явище, усунення та відвернення її негативних для суспільства наслідків. Координація діяльності державних органів, до повноважень яких належить протидія окремим проявам злочинності, має здійснюватися на державному рівні. По-перше, має бути прийнята державна програма протидії злочинності. По-друге, під час реформи органів кримінальної юстиції варто визначитися із переліком органів, які здійснюють протидію злочинності, оптимізувати їх діяльність, усунути паралелізм у роботі й дублювання

¹ Про роль прокуратури в системі кримінального судочинства : Рекомендація R (2000) 19 Комітету міністрів держав – членів Ради Європи від 6 жовт. 2000 р. // Вісн. прокуратури. – 2001. – № 2. – С. 71–77.

² Международное уголовное право : учеб. пособие для студентов вузов, обучающихся по спец. «Юриспруденция» / РАН, Ин-т государства и права ; [И. П. Блищенко и др.] ; под общ. ред. В. Н. Кудрявцева. – М. : Наука, 1999. – С. 6.

³ Право Европейского Союза : учеб. для студентов высш. учеб. заведений, обучающихся по направлению и специальности «Юриспруденция» / [С. Ю. Кашкин и др.] ; под ред. С. Ю. Кашкина. – М., 2004. – С. 84.

повноважень. Важливу роль у забезпеченні ефективної взаємодії органів протидії злочинності мають відігравати органи прокуратури, що відповідає як національній практиці, так і міжнародним стандартам. Основним напрямком удосконалення законодавства у цій сфері має стати створення нормативних передумов для функціональної взаємодії різноманітних суб'єктів протидії злочинності.

Перспективами подальших розвідок у цьому напрямі є вивчення вдалого досвіду компетентних органів країн — членів ЄС, а також практик наднаціональних інституцій ЄС у сфері взаємодії органів, що здійснюють протидію злочинності з метою впровадження їх у вітчизняне законодавство.

Статья посвящена анализу актуальных вопросов взаимодействия органов, которые осуществляют противодействие преступности в Украине, в контексте адаптации отечественного законодательства к стандартам ЕС.

The article is devoted the analysis of actual questions of co-operation of organs which carry out counteraction criminality in Ukraine, in the context of adaptation of domestic legislation to the standards of ES.

Рекомендовано до опублікування на засіданні сектору дослідження проблем міжнародного співробітництва у сфері боротьби зі злочинністю ІВПЗ НАПрН України (протокол № 12 від 3 листопада 2010 р.).

Рецензент — кандидат юридичних наук

О. Ю. Шостко.