

УДК 347.97/99:351.74

**О. М. Овчаренко**, кандидат юридичних наук, науковий співробітник сектору дослідження проблем міжнародного співробітництва у сфері боротьби зі злочинністю Науково-дослідного інституту вивчення проблем злочинності імені академіка В. В. Сташиса НАПрН України, м. Харків

### ВДОСКОНАЛЕННЯ ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ КРИМІНАЛЬНОЇ ЮСТИЦІЇ

*У статті аналізуються форми співробітництва органів кримінальної юстиції у сфері протидії злочинності, а також напрями їх удосконалення з урахуванням європейських стандартів, які є пріоритетними в рамках взаємовідносин України з ЄС та іншими європейськими інституціями.*

**Ключові слова:** органи кримінальної юстиції, координація діяльності органів кримінальної юстиції щодо протидії злочинності.

Злочинність в умовах єдиного європейського простору стала реальною зростаючою загрозою для країн-учасниць Євросоюзу. Однією з найвагоміших причин, які сприяють цьому явищу, є існування великої кількості розрізаних правових систем і, відповідно, органів, які працюють менш ефективно у порівнянні з єдиною національною системою органів кримінальної юстиції окремої держави. У зв'язку з цим органи ЄС впроваджують різноманітні форми взаємодії компетентних національних органів з метою підвищення ефективності їх діяльності.

До форм взаємодії органів кримінальної юстиції країн ЄС належать: 1) міжнаціональні правозастосовні органи (Європол, Євроюст); 2) налагодження міжвідомчих контактів між компетентними органами країн ЄС на найвищому рівні (Робоча група керівників поліції держав Європи); 3) спільні навчання поліцейських та інших співробітників правоохоронних органів; 4) спільна участь у миротворчих місіях (Європейські сили швидкого реагування, які почали своє функціонування у 2003 р.); 5) об'єднання зусиль у заходах, спрямованих на профілактику злочинності (обмін досвідом і нови-

ми методами попередження окремих видів злочинів і створення у 2001 р. Форуму з профілактики злочинності); 6) проведення спільних заходів, спрямованих на реалізацію положень Шенгенських угод та інших документів ЄС; 7) спільна боротьба з окремими видами злочинів (із хуліганством під час масових спортивних заходів, тероризмом тощо); 8) створення сумісних поліцейських відділів і Центрів співробітництва митниць на прикордонних територіях з метою швидкого обміну інформацією, проведення спільних операцій та перевірок і планування інших заходів<sup>1</sup>. Певні зусилля Єврокомісія спрямовує на співпрацю та обмін інформацією з іншими країнами світу, що не входять до Євросоюзу, і міжнародними правозастосовними організаціями, такими як Інтерпол.

Взаємодія органів кримінальної юстиції є одним із визначальних чинників успішного попередження, припинення й розкриття злочинів. Незважаючи на зусилля, які здійснюються як на законодавчому, так і на правозастосовному рівні щодо удосконалення взаємодії відповідних органів, це питання залишається одним із найменш розроблених у чинному законодавстві. Експерти відзначають значну кількість органів, які беруть участь у протидії злочинності, а також численні законодавчі прогалини у питанні співробітництва національних правоохоронних органів<sup>2</sup>.

Вчасність дослідження означеної теми зумовлюється проведенням реформи органів кримінальної юстиції, яка започаткована у серпні 2010 р. під патронатом Президента України<sup>3</sup>. Метою дослідження є визначення форм співробітництва органів кримінальної

---

<sup>1</sup> Стокгольмська програма Ради ЄС «Відкрита і безпечна Європа на захисті громадян» на 2010–2014 рр. від 02.12.2009 р. № 17024/09 [Електронний ресурс] : Swedish Presidency of the European Union. – Режим доступу: [http://www.se2009.eu/en/the\\_presidency/about\\_the\\_eu/justice\\_and\\_home\\_affairs/1.1965](http://www.se2009.eu/en/the_presidency/about_the_eu/justice_and_home_affairs/1.1965). – Заголовок з екрана.

<sup>2</sup> Проблеми забезпечення ефективності діяльності органів кримінального переслідування в Україні: монографія / кол. авт.; 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. – С. 123.

<sup>3</sup> Про Робочу групу з питань реформування кримінального судочинства : Указ Президента України від 17 вересня 2010 р. № 820/2010 // Офіц. вісн. Президента України. – 2010. – № 25. – Ст. 807.

юстиції у сфері протидії злочинності, а також напрямів їх удосконалення з урахуванням європейських стандартів, які є пріоритетними в рамках взаємовідносин України з ЄС та іншими європейськими інституціями<sup>1</sup>.

Координація діяльності органів кримінальної юстиції: 1) забезпечує узгодженість дій всіх елементів відповідної системи; 2) виступає необхідним інструментом поєднання їх зусиль у вирішенні завдань протидії злочинності; 3) створює умови для доповнення й багаторазового підсилення ефекту дій компетентних органів за рахунок використання результатів діяльності координованих суб'єктів боротьби зі злочинністю; 4) сприяє усуненню відособленості дій окремих органів та їх підрозділів; 5) перетворює діяльність кожної із цих підсистем кримінальної юстиції в органічно взаємозв'язані складові частини єдиної діяльності з протидії злочинності, досягаючи на цій основі запрограмованого (синергетичного) ефекту кінцевих результатів функціонування відповідної системи, який значно перевищує ефект, що був би можливий за звичайного, простого додавання результатів їх роботи поодиночі.

Функцію загальної координації органів, які здійснюють протидію злочинності, виконує прокуратура. Відповідно до 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. Основною формою координації діяльності правоохоронних органів є проведення координаційної наради її керівників під головуванням відповідного прокурора. На координаційні наради запрошуються керівники органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування для заслуховування інформації щодо їхньої діяльності з питань

---

<sup>1</sup> План дій Україна – Європейський Союз : європ. політика сусідства станом на 02.02.2005 р. / Міністерство закордонних справ України : офіц. сайт [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.mfa.gov.ua/mfa/ua/publication/content/19138.htm>. – Заголовок з екрана.

попередження і протидії злочинності та корупції. Рішення координаційної наради є обов'язковими для виконання визначеними у ньому правоохоронними органами. Організація роботи з координації діяльності правоохоронних органів по боротьбі із злочинністю та корупцією визначається Положенням, яке розробляється і затверджується Генеральним прокурором України за погодженням із керівниками правоохоронних органів<sup>1</sup>.

Згідно з п. 10 наказу Генерального прокурора України «Про координацію діяльності правоохоронних органів у сфері протидії злочинності та корупції» від 16 січня 2013 р. № 1/1 гн до основних критеріїв оцінки ефективності координаційної діяльності прокурорів належить реальний вплив на покращання стану протидії злочинності та корупції, підвищення ефективності їх профілактики, захист прав і свобод громадян та інтересів держави від злочинних посягань, у тому числі щодо відшкодування завданих їм збитків, рівень довіри громадськості до органів прокуратури та правоохоронних органів<sup>2</sup>.

Варто зауважити, що діяльність органів прокуратури в напрямі координації діяльності правоохоронних органів щодо протидії злочинності є досить активною й результативною, що зумовлено, насамперед, накопиченням багаторічного досвіду в цій сфері<sup>3</sup>. Окрім того, ефективному виконанню цього завдання сприяють функції прокуратури, яка відповідно до чинного законодавства здійснює розслідування деяких злочинів, нагляд за додержанням законності органами дізнання, досудового слідства і при виконанні вироків по кримінальних справах, підтримання державного обвинувачення в суді.

<sup>1</sup> Про прокуратуру : Закон України № 1789-ХІІ від 5 листопада 1991 р. (у редакції від 18 вересня 2012 р.) [Електронний ресурс] / Верховна Рада України: офіц. веб-сайт. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1789-12>. – Заголовок з екрана.

<sup>2</sup> Про координацію діяльності правоохоронних органів у сфері протидії злочинності та корупції: наказ Генерального прокурора України від 16 січня 2013 р. № 1/1 гн / Офіц. Веб-сайт Генеральної прокуратури України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.gp.gov.ua/ua/gl.html?\\_m=publications&\\_t=tec&id=94102](http://www.gp.gov.ua/ua/gl.html?_m=publications&_t=tec&id=94102). – Заголовок з екрана.

<sup>3</sup> Каркач П. М. Координаційна функція прокуратури України : навч.-метод. посіб. / П. М. Каркач, В. Л. Синчук. – Х. : Право, 2005. – С. 16.

Основним нормативним актом щодо організації взаємодії вітчизняних органів кримінальної юстиції у сфері протидії злочинності є Інструкція про взаємодію правоохоронних та інших державних органів України у боротьбі із злочинністю (далі — Інструкція). Цим документом визначено напрями та форми взаємодії відповідних органів, а також наводиться їх перелік, а саме: МВС, СБУ, Державна прикордонна служба України, Міністерство оборони України, Міністерство юстиції України.

До основних напрямів взаємодії вітчизняних державних органів України у сфері протидії злочинності 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 злочинністю<sup>1</sup>.

Європейський досвід свідчить про те, що діяльність різноманітних міжвідомчих слідчих «команд» є дуже поширеною в Європі. Вони утворюються, як правило, з метою розкриття тяжких злочинів і включають представників різноманітних правоохоронних органів<sup>2</sup>. Більше того, в Європі з метою розкриття транснаціональних злочинів утворюються спільні слідчі групи на міждержавному рівні. Правовою основою для їх впровадження стали положення ст. 13 Конвенції про взаємну допомогу у кримінальних справах між країнами-членами ЄС 2000 р.<sup>3</sup> Нею передбачена можливість утворення уповноваженими органами країн-членів ЄС спільних слідчих

<sup>1</sup> Про взаємодію правоохоронних та інших державних органів України у боротьбі із злочинністю: Інструкція СБУ, МВС, Державного комітету у справах охорони державного кордону України, Держмиткому, Національної гвардії України, МО, Мінюсту № 4348/138/151/11-2-2870/172/148-407/2-90-442 від 10.08.94 р. [Електронний ресурс] : Законы Украины: информ.-прав. портал. – Режим доступу: [http://www.uazakon.com/documents/date\\_12/pg\\_ijnrwb.htm](http://www.uazakon.com/documents/date_12/pg_ijnrwb.htm). – Заголовок з екрана.

<sup>2</sup> Шостко О. Ю. Протидія організованій злочинності в європейських країнах : монографія / О. Ю. Шостко. – Х. : Право, 2009. – С. 270–272.

<sup>3</sup> Mutual assistance in criminal matters between the Member States Convention of 29.5.2000 on mutual assistance in criminal matters between the Member States // Official Journal of the European Union. – 2005. – 12 July. – P. 197.

груп для провадження конкретних заходів на певний визначений період часу (за умови наявності відповідної угоди між країнами). Кожна країна може ініціювати утворення такої групи у разі необхідності розслідування транснаціонального злочину. До складу спільної слідчої групи можуть входити уповноважені співробітники правоохоронних органів, прокурорів і суддів. Керівником групи стає службовець країни, яка ініціює провадження по справі. Провадження проводиться у відповідності із законодавством країни, на території якої відбувається розслідування. Деякі процесуальні дії можуть проводитися членами слідчої групи інших країн за умови отримання відповідного дозволу компетентних органів країн, що акредитують та приймають ці групи<sup>1</sup>.

Стаття 13 Конвенції про взаємну допомогу у кримінальних справах між країнами-членами ЄС 2000 р. передбачає можливість участі в спільних слідчих групах осіб, які не є службовцями уповноважених правоохоронних органів країн-членів, зокрема службовців Європолу та Євроюсту. Правові підстави для участі цих організацій у спільних слідчих групах визначені в їх установчих документах. Так, згідно зі статтею 6 рішення про заснування Євроюсту національні члени можуть подати компетентним органам країни-члена ЄС клопотання про необхідність утворення спільної слідчої групи по конкретній справі. Стаття 7 рішення передбачає право Колегії Євроюсту вимагати від країни-члена ЄС утворення спільної слідчої групи. Аналогічне право Європолу надає ст. 3а Конвенції про утворення Європолу. Утім, роль останнього не обмежується ініціюванням спільних розслідувань, а полягає у наданні інформаційного сприяння членам спільної слідчої групи при провадженні розслідування, а також налагодженні необхідних контактів між правоохоронцями різних країн (ст. 3а Конвенції)<sup>2</sup>.

Після набуття Конвенцією про взаємну допомогу у кримінальних справах між країнами-членами ЄС у 2000 р. чинності виявило-

<sup>1</sup> EUROPOL [Електронний ресурс] : офіц. сайт Європолу. – Режим доступу: [http://www.europol.europa.eu/index.asp?page=content\\_jit&item=jit\\_historical\\_background](http://www.europol.europa.eu/index.asp?page=content_jit&item=jit_historical_background). – Заголовок з екрана.

<sup>2</sup> Mutual assistance in criminal matters between the Member States Convention of 29.5.2000 on mutual assistance in criminal matters between the Member States // Official Journal of the European Union. – 2005. – 12 July. – P. 197.

ся, що країни-члени досить скептично ставляться до провадження спільних розслідувань. Серед причин такої ситуації експерти називають незнання внутрішнього законодавства країни провадження кримінального переслідування; брак часу для його вивчення за необхідності вживати заходів оперативного реагування; відсутність довіри між співробітниками правоохоронних органів різних країн і небажання ділитися позитивним напрацьованим досвідом; необхідність отримувати дозволи компетентних органів країни провадження по кримінальній справі; і нарешті, мовний бар'єр<sup>1</sup>.

Отже, ЄС був вимушений вжити організаційних заходів для підсилення координації діяльності органів кримінальної юстиції країн-членів. Відповідно до рішення № 11037/05 Європейської ради усі країни-члени ЄС, а також Євроюст, Європол, Європейська рада і Європейська комісія мали призначити власних експертів із цього питання, як правило, службовців правоохоронних або судових органів. На національних експертів було покладене завдання здійснювати зв'язок із різними особами або організаціями на території їх країн, а також надавати консультативну інформацію щодо системи юстиції відповідної країни. Підкреслювалося, що уповноважені національні експерти не повинні створювати нову бюрократичну і малоефективну мережу, а мають отримати можливість для колективних зустрічей у невеликих групах. Документ Європейської ради № 11037/05 визначає такі функції мережі національних експертів: 1) сприяння утворенню спільних слідчих груп шляхом надання інформації про правову регламентацію й організаційні форми їх утворення (конференції, тренувальні сесії, семінари тощо); 2) забезпечення експертизи щодо правової основи та інформації про контактних осіб уповноважених правоохоронних органів; подолання мовного бар'єру; 3) обмін інформацією про спільні слідчі групи з Європолом та Євроюстом; 4) збір інформації про створення спільних слідчих груп з метою визначення найбільш ефективних їх організаційних форм і перешкод при їх створенні; 5) тісна співпраця

<sup>1</sup> Cross border Cooperation in the Combating of Organized Crime: organized crime: Best Practice Survey n°5 / Council of Europe. – Strasbourg, 2003. – 22 p. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.coe.int/T/DG1/LegalCooperation/Economiccrime/organisedcrime/BestPractice5E.pdf>. – Заголовок з екрана.

з Європолом та Євроюстом під час розслідувань, проваджуваних спільними слідчими групами, з метою встановлення зв'язку між ними та цими міжнародними організаціями<sup>1</sup>.

Іншим важливим напрямом взаємодії вітчизняних органів кримінальної юстиції є удосконалення обміну інформацією між ними. Такий досвід можна запозичити в країнах ЄС. Для реалізації мети боротьби із тероризмом і організованою злочинністю в ЄС вживають заходів щодо обміну інформацією між правоохоронними органами країн-членів. Європейська Комісія пропонує країнам-членам розробити і прийняти інформаційну політику, спрямовану на покращення обміну інформацією між правоохоронними органами країн-членів у галузі розвідувальних заходів, а також у напрямку зміцнення довіри на основі поваги до фундаментальних прав<sup>2</sup>.

Найбільш потужною інформаційною базою даних ЄС є Шенгенська Інформаційна Система (з англ. Schengen Information System, SIS) — урядова база даних ЄС, створена на підставі Шенгенської Угоди та Шенгенської Конвенції про виконання Угоди. Вона використовується європейськими країнами для зберігання й обміну інформації про осіб та предмети, що перетинають кордон з метою дотримання національної безпеки, прикордонного контролю та правоохоронних цілей. На сьогодні до цієї системи приєдналися усі країни-члени ЄС, окрім Кіпру.

База даних Шенгенської Інформаційної Системи містить такі дані: 1) заборони на в'їзд та перебування стосовно громадян третіх країн, тобто громадян держав, які не є членами шенгенського простору; 2) відомості про осіб, які підлягають арешту та передачі або видачі на підставі європейського наказу щодо затримання; 3) відомості про зниклих осіб; 4) відомості про осіб, які перебувають у судовому розшуку (осіб, які викликані судом під час провадження кримінальної справи; осіб, яких закликано відбутися покарання, свід-

---

<sup>1</sup> Єдині та державні реєстри // Міністерство юстиції України : офіц. сайт. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.minjust.gov.ua/0/22253>. – Заголовок з екрана.

<sup>2</sup> Exchange of information between the law enforcement authorities of the Member States: Europa [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://europa.eu/legislation\\_summaries/justice\\_freedom\\_security/police\\_customs\\_cooperation/114151\\_en.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/police_customs_cooperation/114151_en.htm). – Заголовок з екрана.



ків); 5) відомості про приховане спостереження або цільову перевірку відносно осіб та предметів; 6) відомості про предмети, що підлягають арешту, або таких, що підлягають використанню в якості доказу під час провадження кримінальної справи<sup>1</sup>.

Доступ до Шенгенської Інформаційної Системи мають чітко визначені правоохоронні органи, органи контролю та перевірки кордонів, міністерства іноземних справ, органи видачі віз, митні органи та органи юстиції, а також Європол і Євроюст<sup>2</sup>.

Для України наведені вище заходи є вкрай актуальними. Оскільки наша держава планує в перспективі приєднатися до ЄС, то постає потреба утворення національних баз даних у сфері протидії злочинності, яка була б спільною для всіх правоохоронних органів держави. На сьогодні такої бази не створено, однак потреба її утворення є значною. Для того щоб у подальшому інтегруватися в загальноєвропейські бази даних, на першому етапі варто утворити відповідні національні реєстри, які, окрім іншого, мали б високий рівень технологічного забезпечення. Перші кроки в цьому напрямку вже здійснюються. Так, Законом України «Про засади запобігання і протидії корупції» від 7 квітня 2011 р. передбачено створення Єдиного державного реєстру осіб, які вчинили корупційні правопорушення. Згідно з п. 2 ст. 21 Закону відомості про осіб, яких притягнуто до відповідальності за вчинення корупційних правопорушень, у триденний строк із дня набрання відповідним рішенням суду законної сили, притягнення до цивільно-правової відповідальності, накладення дисциплінарного стягнення заносяться до Єдиного державного реєстру осіб, які вчинили корупційні правопорушення, що формується та ведеться Міністерством юстиції України<sup>3</sup>. За КПК України 2012 р. створено Єдиний реєстр досудових розслідувань, куди вносяться відомості про кримінальні правопорушення<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> Шостко О. Ю. Протидія організованій злочинності в європейських країнах : монографія / О. Ю. Шостко. – Х. : Право, 2009. – С. 274.

<sup>2</sup> Council Decision of 6 December 2001 on the development of the second generation Schengen Information System (SIS II) // OJ L 328. – 13.12.2001. – P. 14.

<sup>3</sup> Про засади запобігання і протидії корупції : Закон України від 7 квітня 2011 р. № 3206-VI // Офіц. вісн. України. – 2011. – № 44. – Ст. 1764.

<sup>4</sup> Кримінальний процесуальний кодекс України : Закон України від 13 квітня 2012 р. № 4651-VI // Голос України. – 2012. – 19 трав. (№ 90–91).

Корисний у цьому аспекті досвід має Міністерство юстиції України, яке забезпечує функціонування 17 Єдиних та Державних реєстрів — електронних баз даних, що є державною власністю<sup>1</sup>. З цього приводу варто зауважити про таку. По-перше, деякі з указаних реєстрів можуть бути використані під час розслідування злочинів, оскільки вони містять дуже цінну інформацію щодо осіб та майна. Однак для цього є необхідним як технічний доступ правоохоронних органів до відповідних баз даних, так і наявність належної правової бази. Насамперед, обмін інформації між реєстрами і правоохоронними органами має відбуватися у відповідності із Конституцією України і Законом України «Про захист персональних даних» від 1 червня 2010 р.<sup>2</sup> По-друге, досвід Міністерства юстиції України можна використати під час утворення власних реєстрів правоохоронних органів як з точки зору технічних аспектів, так і правових. І по-третє, існує ще одна суттєва проблема, яка пов'язана з обміном інформацією між самими правоохоронними органами. Законодавство має чітко визначити, які саме органи (які підрозділи відповідних органів, які посадові особи цих органів) і в якому обсязі можуть мати доступ до баз даних щодо правопорушників, осіб, які мають судимість, тощо. І нарешті, утворення комплексних баз даних, необхідних для протидії злочинності, вимагатиме значних фінансових витрат держави.

*Взаємодія органів кримінальної юстиції у сфері протидії злочинності є важливим напрямом їх діяльності, який вимагає координації спільних дій і узгодження загальних планів. Практика країн Європи йде шляхом удосконалення внутрішньої міжвідомчої взаємодії компетентних правоохоронних органів, а також утворення міжнародних спільних слідчих груп по розслідуванню транснаціональних злочинів. Важливим напрямом удосконалення взаємодії правоохоронних органів України є створення інформаційних баз даних для накопичення інформації про правопорушення та осіб, які їх вчиняють.*

<sup>1</sup> Єдині та державні реєстри Міністерства юстиції України: офіц. сайт Міністерства юстиції України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.minjust.gov.ua/0/22253>. – Заголовок з екрана.

<sup>2</sup> Про захист персональних даних : Закон України від 1 червня 2010 р. № 2297-VI // Офіц. вісн. України. – 2010. – № 49. – Ст. 1604.

*В статье анализируются формы сотрудничества органов уголовной юстиции в сфере противодействия преступности, а также направления их усовершенствования с учетом европейских стандартов, которые являются приоритетными в рамках взаимоотношений Украины с ЕС и другими европейскими институтами.*

*The author analyses forms of cooperation of criminal justice agencies in the field of counteraction of crime, presents some propositions to improve this work. These propositions are grounded on the European standards within the framework of mutual relations of Ukraine with the EU and other European institutes.*

*Рекомендовано до опублікування на засіданні сектору дослідження проблем міжнародного співробітництва у сфері боротьби зі злочинністю НДІ ВПЗ імені академіка В. В. Сташиса НАПрН України (протокол № 2 від 30 січня 2013 р.).*

*Рецензент — доктор юридичних наук, доцент  
**О. Ю. Шостко.***