



НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ МІЖНАРОДНОГО СПІВРОБІТНИЦТВА ОВС У БОРОТБІ З ОРГАНІЗОВАНОЮ ЗЛОЧИННІСТЮ

В. ЧАБАН,

кандидат юридичних наук, доцент, професор кафедри адміністративного права І процесу навч

SUMMARY

В статті дається аналіз нормативно-правових документів, забезпечуючих міжнародне співробітництво органів внутрішніх дел в боротьбі з організованою злочинністю.

* * *

The article analyzes the legal documents that ensure international cooperation of law enforcement authorities in fighting organized crime.

Європейський Союз знаходиться у стадії територіально-го та політичного формування, тому свої зусилля він спрямовує насамперед на запобігання нагальним загрозам. Тому пріоритетними сферами співробітництва з Україною у сфері безпеки є боротьба із організованою злочинністю, міжнародним тероризмом, відмиванням грошей, наркоторгівлею, нелегальною міграцією. Саме такі інтереси ЄС адекватно кореспондуються з українськими пріоритетами співробітництва і формування нової системи відносин з ЄС.

Основними нормативними актами у даній галузі є Угода про партнерство та співробітництво [1], Стратегія і Програма інтеграції України до ЄС [2], Спільна стратегія ЄС щодо України [3].

Маастрихтський Договір, як один з основних документів ЄС, відкрив нові можливості посилення поліцейського співробітництва в боротьбі з організованою злочинністю. Як результат, у 1993 році за рішенням Європейської Ради була утворена Європейська Група боротьби з наркотиками (EDU), що стало першим кроком на шляху до утворення Європолу. До видавання EDU була віднесена нелегальна торгівля наркотиками, злочини, пов'язані з діяльністю мереж нелегальної імміграції та торгівлею краденими авто-

машинами. У грудні 1996 року Рада поширила мандат EDU і на торгівлю людьми [4]. Розвиток ідеї виведення питань внутрішніх справ і правосуддя з кримінальних справ на наднаціональний рівень, відхід від суто поліцейського підходу відбувся в Амстердамському договорі 1997р. [5, с. 18].

Тому основними причинами його створення Європолу стали: ріст числа злочинів, які скоєні організованими злочинними групами; ріст числа так званих «міжнародних злочинців»; необхідність вироблення спільної стратегії боротьби зі злочинністю на території країн Європи [6, с. 28].

На Європол був покладений обов'язок вести боротьбу з нелегальною торгівлею ядерними та радіоактивними матеріалами,

людьми, автомашинами та наркотиками, а також з відмиванням грошей, одержаних від цих злочинів. Крім того, на додаток до зазначених вище обов'язків, починаючи з січня 1999 року Європолу доручили вести боротьбу з тероризмом і дитячою порнографією [7]. Тому підтримуємо позицію, що наразі найважливішим напрямком активізації заходів МВС по європейській інтеграції є підвищення ефективності взаємодії з міжнародними правоохоронними інститутами: Європол, Інтерпол [8, с. 170].

На даний час фахівці відзначають три рівня можливої кооперації Європолу з країнами, що не входять до складу Організації. Перший з них полягає в організації технічного співробітництва або забезпечення підготовки кадрів. На другому рівні має місце стратегічне співробітництво, спрямоване на обмін інформацією щодо загальних тенденцій розвитку організованої злочинності. Обмін оперативної інформацією у повному обсязі є можливим за умови дотримання стандартів Європолу у галузі захисту інформації закритого ха-



рактеру. Усі угоди щодо обміну оперативною інформацією підлягають попередньому затвердженню Радою міністрів юстиції та внутрішніх справ. У межах Організації також здійснюється так званий Проект поширення Європолу, метою якого є полегшення процесу адаптації нових членів і гармонізації системи управління їх правоохоронних органів у світлі вимог ЄС. При цьому пріоритетними галузями, які визначають успіх інтеграції, визнані оперативно-службова діяльність, правове забезпечення, фінансування, інформаційне забезпечення та зв'язок, безпека, робота з персоналом і капітальне будівництво [9].

Взаємодія поліції різних країн, зокрема у системі Європолу, як частина співробітництва держав у боротьбі зі злочинністю, може розвиватися лише при неухильному дотриманні загальних принципів міжнародного права, і, насамперед, принципу співробітництва, суверенної рівності держав, невтручання в їхні внутрішні справи, принципу поваги до прав людини, а також одного з головних принципів, що об'єднали країни світової спільноти у боротьбі зі злочинністю — забезпечення невідворотності відповідальності за скоєне протиправне діяння. Інтеграційні процеси, що активно розвиваються в сучасному світі, поступово зменшують значення державних кордонів, роблять їх більш відкритими для міжнародного спілкування. Останні роки засвідчують інтенсивне зростання транснаціональної злочинності.

З 2002 року Європол став функціонувати як самостійна організація, однак на даний час функціонує менш активно, ніж цього вимагає сьогодення. Причинами ситуації, що склалася є: характер і природа самої поліцейської діяльності, яка психологічно перешкоджає співробітникам поліції ділитися наявною інформацією, необхідність взаємної довіри при обміні інформацією сприймається владою деяких країн як замах на незалежність власних поліцейських органів. На даний час ситуація є такою, що доступ до інформації повинен мати не безпосередньо Європол, а офіцери місцевої поліції. Саме вони в кожному окремому випадку будуть приймати рішення про те, якою інформацією можна поділитися із сусідами [10, с. 25].

Розширені повноваження даного відомства насамперед спрямовані на покращення взаємодії органів поліції шляхом: сприяння обміну інформацією між офіцерами зв'язку Європолу, здійснення оперативного аналізу з метою забезпечення операцій, підготовки стратегічних звітів та аналізу злочинності на основі інформації і розвідувальних даних, наданих державами-членами та третіми сторонами, передача досвіду і знань і надання технічної підтримки в ході розслідувань та операцій, що проводяться всередині ЄС [11].

Європол має повноваження самостійно, від свого імені вступати у відносини як з третіми державами, тобто тими, що не входять до ЄС, так і з міжна-

родними установами. Мета, заради якої створене і функціонує відомство Європол, — сприяння заходам для боротьби зі злочинністю в державах-членах ЄС, зокрема: 1) підвищення ефективності роботи національних правоохоронних органів; 2) розвиток співробітництва між ними.

Призначення Європолу полягає у внесенні значного вкладу в дії по зміцненню законності ЄС в боротьбі з організованою злочинністю, приділяючи особливу увагу боротьбі зі злочинними організаціями. Сфера підмандатної діяльності Європолу в даний час включає запобігання наступних видів злочинності і боротьбу з ними: незаконна торгівля наркотиками; злочини, зв'язані з мережею нелегальної міграції; незаконна торгівля автомобілями; торгівля людьми, включаючи дитячу порнографію; підробка грошей і інших платіжних коштів; незаконна торгівля радіоактивними і ядерними речовинами; тероризм; діяльність, зв'язана з незаконним відмиванням грошей, що надходять від зазначених видів злочинності, у випадку, коли мають місце факти, що вказують на те, що були задіяні структури організованої злочинності, і в злочинні дії були втягнені дві чи більше країни-члени ЄС [12].

Відповідно до Розпорядження Кабінету Міністрів України від 06.08.2008 р., № 1072-р «Про затвердження заходів щодо виконання у 2008 році «Плану дій Україна — ЄС» на даний час необхідним є сприяння в укладенні угод з Європолом та Єв-



роюстом за участі Міністерства юстиції України, Міністерства закордонних справ України та Генеральної прокуратури України [13]. Однак, переговорний процес щодо укладення Стратегічної угоди між Україною та Європолем триває досі. Нажаль Україна зможе підписати угоди про співпрацю з Європолем та Євроюстом лише після ратифікації Конвенції про захист персональних даних [14]. Оперативна співпраця з Європолем надасть можливість Україні швидше розкривати кримінальні справи, що мають транскордонний характер [15]. У жовтні 2008 р. делегація від України здійснила візит до м. Гаага (Королівство Нідерландів) з метою участі у першому раунді переговорів щодо підготовки проекту Угоди між Україною та Європолем про стратегічне співробітництво [16]. Зазначені переговори проведено з експертами Європолу, виходячи з інтересів України щодо міжнародного співробітництва у сфері протидії транснаціональній організованій злочинності, міжнародному тероризму, незаконному обігу наркотиків, нелегальній міграції, торгівлі людьми та відмиванню коштів. Під час обговорень детально розглянуто положення вказаного вище проекту Угоди та додатків до неї з урахуванням зауважень і пропозицій, які були висловлені зацікавленими центральними органами виконавчої влади України під час попереднього опрацювання проекту Угоди. За результатами переговорів було досягнуто домовленостей щодо

остаточного тексту проекту Угоди та визнано за необхідне додатково доопрацювати проект Додатку № 1 до Угоди щодо обміну інформацією з обмеженим доступом. Після доопрацювання планується остаточно погодити проект Угоди в цілому та передати його на схвалення до Ради Європейського Союзу [17].

Наразі, до підписання угоди з Європолем, О. М. Капля пропонує передбачити провідну роль спеціального підрозділу в структурі Міністерства внутрішніх справ України в розв'язанні проблем європейської інтеграції. Тому до його функцій вважає за доцільне включити розробку та впровадження конкретних заходів для вдосконалення системи органів внутрішніх справ України відповідно до вимог сьогодення, координацію дій галузевих служб МВС, необхідних для проведення відповідних змін [18, с. 16]. Адже основними умовами, що забезпечують існування транснаціональної організованої злочинності та транснаціонального наркобізнесу, зокрема в Україні, є: обмеженість економічних ресурсів для належного облаштування державних кордонів України, недосконалість законів щодо боротьби з транснаціональною організованою злочинністю та правоохоронної системи, відсутність добре облаштованих кордонів та чітко налагодженої митної і міграційної служби. З метою ефективної протидії транснаціональному наркобізнесу, як глобальній проблемі, вважаємо за доречне підтримати думку Е. В. Расюк

про «необхідність продовження реформування правоохоронної системи та приведення її у відповідність до світових правових стандартів». З огляду на Стратегію та План заходів ЄС по боротьбі з наркоманією підтримуємо необхідність вжити заходів до подальшої інтенсифікації співробітництва між Україною та ЄС у цій сфері [19, с. 18]. Необхідним у цьому контексті є і перепідготовка співробітників органів внутрішніх справ України відповідно до Указу Президента «Про концепцію адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу» від 5 березня 2004 р. № 278 [20] та Концепції розвитку органів внутрішніх справ України у XXI столітті [21], Державної програми підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації фахівців у сфері європейської та євроатлантичної інтеграції України на 2004–2007 роки [22] та вимогам абз. 4 п. 8 Указу Президента України «Про затвердження Стратегії інтеграції України до Європейського Союзу» [23], де, зокрема, зазначено, що галузева співпраця передбачає, поряд з прийняттям галузевих програм співробітництва з ЄС, розроблення переліку підрозділів та посадових осіб у центральних органах виконавчої влади, місцевих органах влади, що відповідають за формування та реалізацію державної політики України щодо ЄС. Отже, співробітництво України з ЄС у сфері співробітництва з Європолем здійснюється в межах третьої опори (співпраця в сфері вну-



трішньої політики та юстиції).

Оскільки мандат Європол підтримує країни ЄС шляхом аналізу оперативної роботи поліцейських відомств країн ЄС, підготовки доповідей стратегічного характеру, що містять дані про злочини загальноєвропейського масштабу; покращення обміну інформацією між зв'язковими офіцерами (Eurocol Liaison Officers), в межах національного законодавства, проведення експертизи і надання технічної допомоги для розслідування і оперативних дій в межах всього Євросоюзу, під контролем і за відповідальності держави, на території якої було здійснено злочин, Україні доцільно створити відповідну нормативно-правову базу та провести необхідні організаційно-структурні зміни у системі правоохоронних органів, що уповноважені здійснювати співробітництво з ЄС у правоохоронній сфері та створити комп'ютерну систему для отримання, надання та аналізу інформації [24]. Тому погоджуємося з позицією, що співробітництва МВС України з ЄС не набула високої ефективності через низку проблем організаційно-правового характеру, так як в Україні немає єдиного нормативного акту, який би регламентував діяльність з питань міжнародної правоохоронної діяльності [25].

В Україні не повністю відпрацьовані організаційні питання співпраці національних правоохоронних органів з аналогічними структурами ЄС. У штатній структурі МВС та територіальних органах внутрішніх

справ не передбачені підрозділи, які б відповідали за міжнародне співробітництво з провідною правоохоронною інституцією ЄС — Європол, на відміну від Інтерполу [26].

Необхідність вдосконалення нормативно-правової бази організації та діяльності органів внутрішніх справ та реформування на цій основі існуючої системи органів зумовлене курсом на побудову соціальної, правової і демократичної держави та громадянського суспільства та прийняттям Україною ряду міжнародно-правових зобов'язань у сфері забезпечення прав людини та громадянина [27].

Висновки :

1. Необхідно удосконалити національне законодавство про порядок надання та одержання міжнародно-правової допомоги в кримінальних справах, оскільки створена правова основа взаємодії правоохоронних органів України з правоохоронними органами зарубіжних країн є декларативною, а механізм реалізації правоохоронними органами України цього співробітництва залишається практично без правового забезпечення.

2. Адаптація законодавства України до Європейських стандартів та запровадження в діяльність органів внутрішніх справ, їх положень у питаннях, боротьби з організованою злочинністю, торгівлею людьми, відмиванням грошей, нелегальним обігом зброї, наркотиків, в тому числі й тероризмом.

3. Пройшовши декілька етапів свого становлення, ЄС до-

сягнула досить серйозних зрушень: у рамках третьої опори органи влади ЄС здобули право приймати загальнообов'язкові нормативні акти, пріоритетними завданнями яких стала боротьба з тяжкими та особливо тяжкими злочинами, які становлять значну загрозу для всіх держав-членів Союзу. Значним досягненням у цій сфері стало створення двох організацій для координації роботи національних правоохоронних служб. Першим з них стало Європейське поліцейське відомство (Європол), яке уповноважене самостійно, від свого імені вступати у відносини як з третіми державами, тобто тими, що не входять до ЄС, так і з міжнародними установами.

Перелік використаних джерел

1. Про затвердження плану заходів щодо виконання у 2007 році Державної програми підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації фахівців у сфері європейської та євроатлантичної інтеграції України на 2004-2007 роки : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 22.12.2006 р., № 634 [Електронний ресурс] Законодавство України. — Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=634-2006-%F0>.

2. Стратегія інтеграції України до Європейського Союзу : Указ Президента України від 11.06.1998 р., № 615 // ОВУ. — 1998. — № 24. — Ст. 870.

3. Висновок № 190 (1995) Парламентської Асамблеї Ради Європи щодо заявки України на вступ до Ради Європи від 26.11.1995 р. [Електронний ресурс] Законодавство України. — Режим доступу : http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=994_590.

4. Договір про Європейський Союз від 07.02.1992 р. : консолідована версія зі станом на 01.01.2005 р.



// Конституційні акти Європейського Союзу. Частина I / Упорядник Г. Друзенко ; за заг. ред. Т. Качки. — К. : Видавництво «Юстініан», 2005. — 512 с.

5. Солов'євич І. В. Державна влада в Україні і місце в ній правоохоронної діяльності : конституційно-правові аспекти : Дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Солов'євич Інесса Владиславівна ; Національна академія внутрішніх справ України. — К., 1997. — 176 арк.

6. Der Bundesgrenzschutz (Einfuhrund) // Bundesgrenzschutz Federal Border Police. — 2004. — № 3. — S. 3-22.

7. Щодо стану двосторонніх відносин Україна — ЄС [Електронний ресурс] Міністерство внутрішніх справ України. Офіційний веб-сайт. — Режим доступу : <http://mvs.gov.ua/mvs/control/main/uk/publish/article/52406.jsessionid=1BDD799B8EA83DA48F2D283E1B275926>.

8. Опришко В. Ф. Право Європейського Союзу. Загальна частина : підручник [для студ. вищих навч. закладів] / Опришко В. Ф., Омельченко А. В., Фастовець А. С. ; Від. ред. В. Ф. Опришко / Київський національний економічний ун-т. — К. : КНЕУ, 2002. — 460 с.

9. Integracja RP z Unid Europejska. Zadania Strazy Granicznej / Praca zbiorowa pod red. A. Tkacza. — Ketzyn, 2000. — 213 s.

10. Солов'євич І. В. Державна влада в Україні і місце в ній правоохоронної діяльності : конституційно-правові аспекти : Дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Солов'євич Інесса Владиславівна ; Національна академія внутрішніх справ України. — К., 1997. — 176 арк.

11. Білозерська Т. О. Адміністративно-правові засади співробітництва України та європейського союзу в сучасних умовах : Автореферат дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : 12.00.07 / Т. О. Білозерська. — К., 2009. — 24 с.

12. Питання Міжвідомчої комісії з питань реформування правоохоронних органів : Указ Президента України від 23.05.2005 р., № 834/2005 // ОВУ. — 2005. — № 21. — Ст. 1131.

13. Конвенція Ради Європи про заходи щодо протидії торгівлі людьми від 16.05.2005 р. [Електронний

ресурс] Законодавство України. — Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=238-2007-%F0>.

14. Конвенція про правовий статус трудящих-мігрантів і членів їхніх сімей держав-учасниць Співдружності Незалежних Держав від 14.11.2008 р. [Електронний ресурс] Законодавство України. — Режим доступу : http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=997_j82.

15. Щодо стану двосторонніх відносин Україна — ЄС [Електронний ресурс] Міністерство внутрішніх справ України. Офіційний веб-сайт. — Режим доступу : <http://mvs.gov.ua/mvs/control/main/uk/publish/article/52406.jsessionid=1BDD799B8EA83DA48F2D283E1B275926>.

16. Про схвалення Концепції Державної програми розвитку транскордонного співробітництва на 2007-2010 роки : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 15.03.2006 р., № 149 // ОВУ. — 2006. — № 11. — Ст. 765.

17. Мінімальні стандартні правила поведінки з в'язнями від 30.08.1955 р. // Права людини і професійні стандарти для працівників міліції та пенітенціарних установ в документах міжнародних організацій / Українсько-американське бюро захисту прав людини. — Амстердам-Київ, 1996.

18. Капля О. М. Органи внутрішніх справ України в умовах її інтеграції в Європейський Союз : Автореферат дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «адміністративне право і процес, фінансове право; інформаційне право» / О. М. Капля; КНУВС. — К., 2007. — 19с.

19. Расюк Е. В. Кримінологічна характеристика та запобігання транснаціональному наркобізнесу в Україні : Дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.08 / Расюк Едуард Вікторович ; Національна академія внутрішніх справ України. — К., 2005. — 20 с.

20. Про Концепцію реформування Державної кримінально-виконавчої служби України : Указ Президента України від 25.04.2008 р., № 401/2008 // ОВУ. — 2008. — № 33. — Ст. 1082.

21. Концепція розвитку органів внутрішніх справ України в XXI столітті : Науковий проект / За ред.

Я. Ю. Кондратьєва. — К. : Національна академія внутрішніх справ України, 1999. — 27 с.

22. Про Державну раду з питань європейської і євроатлантичної інтеграції України : Указ Президента України від 30.08.2002 р., № 791/2002 // ОВУ. — 2002. — № 36. — Ст. 1676.

23. Про затвердження Стратегії інтеграції України до Європейського Союзу : Указ Президента України від 11.06.1998 р., № 615/98 // ОВУ. — 1998. — № 24. — Ст. 870.

24. Центр європейських досліджень [Електронний ресурс] — Режим доступу : <http://www.eu.org.ua/ipro/>.

25. Леженіна О. І. Організаційно-правові засади участі органів внутрішніх справ України в міжнародній правоохоронній діяльності : Автореферат дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право» / Національний ун-т внутр. справ. — Х., 2004. — 15 с.

26. Про привілеї і імунітети Європолу, членів його органів, заступників його директора і його співробітників : Протокол від 19.06.1997 р. // Official Journal of the European Union. — C 221 du 19.7.1997. — P. 0007-0011.

27. Курко М. Н. Діяльність Міністерства внутрішніх справ України щодо європейської інтеграції : організаційно-правові засади : Дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Курко Микола Нестерович ; Нац. унів. внутр. справ.