

## **ФОРМУВАННЯ СПІЛЬНОЇ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ПОЛІТИКИ ПРОТИДІЇ ОРГАНІЗОВАНИЙ ЗЛОЧИННОСТІ**

Міжнародна спільнота давно усвідомила небезпеку організованої злочинності. Для скоординованої ефективної політики у цій сфері розробляється низка рекомендацій, які є підґрунтям для проведення узгодженої діяльності з протидії організованим злочинності. Важливим є співробітництво у різних сферах – законодавчій, правоохоронній, судовій, науковій, пов'язаних з мінімізацією негативного впливу організованої злочинності, (в тому числі її транскордонних форм) на нормальне функціонування будь-якого суспільства.

Проблема співробітництва України з країнами Європейського Союзу, в тому числі у протидії злочинності, розглядалися з міжнародно-правових позицій такими вченими, як В.Ф. Опришко, М.В. Буроменський, Ю.С. Шемшученко, Ю.В. Щокін. Серед фахівців кримінально-правової науки й кримінології проблема досліджувалася Т.І. Качкою, М.І. Хавронюком, О. Дзюбієм, Г.В. Єпуром. На даний час виникає необхідність розглянути більш конкретно такі питання: Чи існує спільна узгоджена європейська політика щодо організованої злочинності? Які її головні підходи й принципи? Відповіді на них у даній статті дозволять у подальшому дослідити можливості адаптації, імплементації українського законодавства до вимог європейського права, спрямованого на протидію саме організованій злочинності.

За Маастрихтським договором 1992 р. (про Європейський Союз), у сфері внутрішніх справ і правосуддя визначено одним із трьох складників (стовпів) побудови ЄС (поряд з 1-им – Європейським співтовариством і 2-им – міждержавним співробітництвом у міжнародній політиці й безпеці) [2, с. 17].

Контроль над організованою злочинністю став частиною 3-го стовпа побудови ЄС. Стаття 29 цього Договору стосується безпосередньо попередження злочинності – організованої, та іншої, що передбачає досягнення цілей ЄС в наданні громадянам високого рівня гарантій у сфері свободи, безпеки і правосуддя.

З метою виконання Маастрихтського договору створено Європол – європейську поліцію як орган, діяльність якого спрямована на покращання ефективності й координації діяльності компетентних органів

країн – членів ЄС у царині протидії тероризму, торгівлі людьми, незаконній торгівлі автомобілями, незаконному обігу наркотиків та іншим серйозним формам міжнародної злочинності, там, де є реальні прояви участі останньої [14, с. 629]. Конвенція про Європол ратифікована всіма державами – членами ЄС і набрала чинності 1 жовтня 1998 р.

Європол сприяє правоохоронній діяльності держав – членів ЄС шляхом (а) надання допомоги по обміну даними; (б) забезпечення оперативними аналітичними даними для підтримки операцій держав і підготовки стратегічних доповідей та аналізів злочинності на базі інформації й оперативних розвідувальних даних, представлених державами й отриманих самим Європолом (чи інших джерел); (в) забезпечення експертиз і технічної підтримки розслідувань і здійснюваних операцій, що провадяться правоохоронними органами держав під керівництвом і юридичною відповідальністю держав, які виконували відповідну операцію. Крім того, Європол активно сприяє ознайомленню з даними аналізів злочинності й узгодженню слідчої практики стосовно організованої злочинності на рівні ЄС [1, с. 90].

Відповідно до п. 21 Рекомендацій щодо політики боротьби зі злочинністю в Європі від 5 вересня 1996 р. [10, с. 30] уряди повинні вивчати можливості переслідування осіб за порушення, пов'язані з належністю до організованого злочинного угруповання або з його підтримкою. Поняття «організована злочинність» відповідає конкретному явищу, і тому можна дати його визначення. Останнє необхідно принаймні, з таких причин: а) із принципових, що впливають з ідеї правової держави; б) тому що неможливо боротися проти того, що чітко не визначено (наприклад, має бути окреслена межа між організованими злочинними угрупованнями й бандами; в) для забезпечення міжнародного судового співробітництва.

Юридичні тлумачення організованої злочинності існують у законах Австрії, Франції, Італії, Португалії, Швейцарії, Туреччини. Загальним для більшої частини цих формулювань є такі елементи організованої злочинності, як (а) наявність групи індивідуумів, (б) кожен з них виконує певну доручену йому роль, (в) наявність структури, (г) вчинення невизначеного числа правопорушень, (д) зацікавленість кожної злочинної організації в прибутку [10, с. 31, 32].

28 квітня 1997 р. Радою Європи ухвалено План дій по боротьбі з організованою злочинністю («Амстердамський план дій») [11]. Серед 15 політичних указівок, які він містить, можна відзначити таку, що передбачає укладення з країнами-кандидатами пакту про співпрацю в боротьбі зі злочинністю. Вона має базуватись на *acquis* Союзу і може

включати положення про тісну взаємодію між цими країнами та Європолом (*Acquis Communautaire* – комунітаризація – «спільний доробок» ЄС, сукупність правових норм, судових рішень, доктринальних понять, рекомендацій, домовленостей тощо, які виникли за час існування європейських інтеграційних організацій, виступає основою правопорядку ЄС й повинна сприйматися беззастережно державами – членами ЄС і претендентами на вступ до цього Союзу [10, с.74]). Було наголошено на важливості тіснішої співпраці з іншими країнами, такими як Росія та Україна [10, с. 78].

*Acquis Communautaire* належить до так званої членської групи критеріїв вступу, хоча не є єдиним ключовим аспектом підготовки до членства в ЄС. Крім цього, існують 2 основні групи копенгагенських критеріїв. Одна з груп є політичною. Вона включає забезпечення свободи парламентських (президентських) виборів, посилення боротьби з організованою злочинністю й корупцією, створення надійно діючих інститутів у сфері юстиції і внутрішніх справ, здійснення заходів з протидії дискримінації у всіх сферах суспільного життя. Друга група є економічною і передбачає наявність ринкових інститутів, поліпшення умов конкуренції тощо [10, с. 84].

У Плані наголошено, що запобігання злочинності є не менш важливим, ніж репресивні заходи в інтеграційному підході до організованої злочинності, метою якого є послаблення обставин, у яких організована злочинність може діяти. Цей План формулює низку рекомендацій, які роблять превентивний підхід більш специфічним. Серед інших можна назвати: (а) розвиток антикорупційної політики в межах державного адміністрування; (б) виключення осіб, обвинувачених у корупційних діяннях із тендерних процедур; (в) розробку заходів для поліпшення захисту найбільш вразливих галузей і видів професійної діяльності [11].

У квітні 1997 р. Комітет міністрів Ради Європи створив Комітет експертів з кримінального права і кримінологічних аспектів організованої злочинності (PC-CO), який у 2000 р. замінено на Групу експертів з кримінологічних і кримінально-правових аспектів організованої злочинності (PC-S-CO). Нова структура виконує наступні 3 завдання: а) готує щорічну доповідь щодо ситуації з організованою злочинністю в Європі; б) оцінює заходи, що впроваджуються в Європі стосовно відповідного виду злочинності; в) розробляє шляхи підвищення ефективності національної й міжнародної боротьби з організованою злочинністю [14, с. 242, 243].

Організована злочинність згідно зі спільним Планом дій Європейського союзу по боротьбі з організованою злочинністю 98/733/ЖНА від 21 грудня 1998 р. визначається як структурна асоціація, створена протягом певного періоду часу більше ніж 2-ма особами, яка діє узгоджено з метою вчинення злочинів, що караються позбавленням волі... на строк не менше 4-х років або більш суворою мірою покарання [12, с.16]. Пізніше це формулювання було взято за основу в Конвенції ООН проти транснаціональної організованої злочинності [3, с. 554].

У зазначеному Плані приділено увагу участі громадянського суспільства, всіх заінтересованих груп, бізнес-кіл у розробці заходів попередження щодо організованої злочинності й оцінці їх у різних європейських країнах.

Запобігання злочинності в даному документі визначається як «діяльність, що сприяє зменшенню злочинності як соціального феномена як кількісно, так і якісно завдяки постійним і структурованим заходам співробітництва або через спеціальні ініціативи» [12]. Воно може бути спрямовано на зменшення можливостей учинити злочин, поліпшення соціальних чинників, що породжують злочини, інформування й захист жертв.

Стратегія Союзу має зосередитися на 3-х моментах: а) покращанні розуміння феномену злочинності за допомогою поширення національного досвіду і практики; б) розвитку співробітництва і створення мережі тих суб'єктів, які займаються профілактикою на всіх рівнях; в) зміцнення міждисциплінарного підходу в проектах.

Резолюція Ради Європи 1998 р. з питань запобігання організованій злочинності запросила Європейську комісію оцінити політику європейської співдружності стосовно її внеску в цю діяльність. Комісія підтримала всі заходи, спрямовані на збирання даних про злочинність. У цьому зв'язку наголошено, що визначення об'єктивних і надійних показників є суттєвим для дослідження злочинності. Відсутність порівняльних відомостей є серйозною перепорою для співпраці й запобігання злочинності на європейському рівні. Ця Комісія висловила думку, що одним з ефективних засобів розробки скоординованої стратегії є заснування мережі з усіх заінтересованих у профілактиці злочинності. Європейські лідери на засіданні у Тампері (Фінляндія, 1999 р.) надали особливого значення запобіганню злочинності як загальному пріоритету у внутрішній і зовнішній політиці [15, с. 12]. На цьому засіданні підтримано ініціативу створення Європейської мережі запобігання злочинності (EUCPN), у першу чергу злочинності у великих містах, злочинів неповнолітніх і злочинів, пов'язаних з незаконним обігом

наркотиків [17]. Додатково Комісія запропонувала створити європейський форум з проблем запобігання організованій злочинності, який займатиметься різними аспектами запобігання проявам останньої, як-то економічні й фінансові злочини, законне й незаконне виробництво товарів, торгівля людьми й корупція. У такий спосіб ще раз підтверджено прагнення посилювати боротьбу проти серйозних організованих і транснаціональних злочинів. Також Радою Європи було прийнято Програму для сфери правосуддя і внутрішніх справ на 1999-2004 роки [15, с. 13].

У наступні роки європейськими інститутами впроваджено у практику багато ініціатив у цій царині. Наприклад, у 2002 р. створено Євроюст (Eurojust) – колективний орган, мета якого – надання допомоги країнам – членам ЄС у розслідуванні злочинів, прискорення координаційної роботи офісів прокурорів і підтримка кримінальних розслідувань щодо організованих спільнот злочинців. Почала діяти також спеціальна оперативна група керівників поліції для обміну досвідом, інформацією, кращою практикою в боротьбі з транскордонними злочинами для взаємодії з Європолем. Завершено роботу над Другим додатковим протоколом Конвенції про взаємну допомогу в кримінальних справах 1959 р., який передбачає створення спільних слідчих груп 2-х або більше Сторін з метою проведення кримінальних розслідувань [13].

Контроль над організованою злочинністю все більше стає частиною міжнародної політики ЄС. У 1998 р. держави, які приєдналися до членства в ЄС у 2004 р., підписали Попередній пакт щодо організованої злочинності для прийняття західноєвропейської політики в цій царині, тобто імплементації спільного доробку у сфері протидії організованій злочинності [14, с. 12].

Європейська Комісія і Європол у 2000 р. опублікували доповідь «Запобігання й контроль над організованою злочинністю. Стратегія Європейської спільноти на початок нового тисячоліття», яка містить 39 рекомендацій, що в цілому повторюють заходи й ініціативи попередніх планів і програм [8]. Слід також звернути увагу на Стратегію Європейського Союзу на початок нового тисячоліття «Запобігання й контроль організованої злочинності» від 3 травня 2000 р. [10, с. 224].

Переплетіння національної й міжнародної політики знайшло відбиття в Європейській стратегії безпеки, прийнятій 12 грудня 2003 р. У цьому документі організована злочинність поряд із тероризмом і регіональними конфліктами розглядається як одна з основних загроз для європейських країн. Тому контроль над організованою злочинністю вважається найвищим пріоритетом для ЄС. Підкреслено, що «краща координація в

політиці зовнішніх дій у сфері правосуддя і внутрішніх справ розглядається як вирішальна в боротьбі проти як тероризму, так і організованої злочинності” [15, с. 13]. Таким чином, можна дійти висновку, що порівняно з 90-ми роками ХХ ст. проблема організованої злочинності стала розглядатися набагато серйозніше, ставши глобальним пріоритетом в діяльності ЄС.

Це свідчить, що має місце інтернаціоналізація політики у сфері контролю над організованою злочинністю [6]. (Інтернаціоналізація – визнання чогось інтернаціональним [9, с. 289]). Але відомі фахівці з проблем організованої злочинності також наголошують на врахуванні особливостей проявів організованої злочинності у кожній країні, свідченням яких є дуже контрверсійні статистичні показники, які є по кожній країні [13].

У зв’язку з цим висувається така пропозиція: держави можуть вибирати, які факультативні заходи впроваджувати в національну систему протидії організованим злочинності. Але вони повинні дотримуватись виконання всіх дій щодо обов’язкових заходів, які були прийняті всіма країнами, оскільки вони стосуються міждержавного співробітництва.

Також порушується питання про активніше залучення в розробку конкретних заходів попередження організованої злочинності представників місцевої влади великих європейських міст, і правозастосовчих органів (поліції, митниці тощо). Підкреслюється, що тільки у 2-х країнах – Нідерландах та Італії застосовується адміністративний (превентивний підхід) до організованої злочинності [15, с. 12].

У 2004 р. Рада Європи затвердила Гаагську програму створення зони свободи, безпеки і справедливості на 2005-2010 роки. З метою розвитку цієї Програми заплановано, що Європол підготує доповідь «Оцінка загроз з боку серйозних форм організованої злочинності» замість щорічного «Звіту про ситуацію з організованою злочинністю». Нещодавно цей документ було опубліковано [13].

Відносини України з ЄС головним чином ґрунтуються на Угоді про партнерство та співробітництво (УПС), підписаній у Люксембурзі 16 червня 1994р. Вона остаточно ратифікована після складної процедури правового затвердження парламентами країн – членів ЄС і набула чинності 1 березня 1998 р. Положення Угоди заклали міцний правовий фундамент для розвитку всіх форм співпраці [7].

Основна мета УПС – створити правову базу для інтеграції України до ЄС. Угода підпадає під категорію міжнародних договорів, є частиною

права ЄС і покладає відповідні зобов'язання на обидві сторони [10, с. 84]. Вона зобов'язує враховувати первинне законодавство ЄС і вторинне законодавство загальнообов'язкового характеру при розробці нових законодавчих актів України, а також приводити у відповідність із ними існуючі акти.

Згідно з постановою Верховної Ради України від 17 січня 2002 р. «Про рекомендації за підсумками парламентських слухань з питань реалізації державної політики інтеграції України до Європейського Союзу» рекомендовано активізувати роботу щодо наближення законодавства України до норм ЄС [8].

За Указом Президента України «Про затвердження Стратегії інтеграції України до Європейського Союзу» від 11 червня 1998 р., №615198 (з відповідними змінами) серед основних напрямків інтеграційного процесу вказані співробітництво в галузі юстиції, запобігання й боротьби з організованою злочинністю і поширенням наркотиків [5; 2003. – № 28. – Ст. 1372].

Слід зауважити, що країнам – членам ЄС належить погоджувати з іншими країнами – членами Європейського співтовариства договори з третіми країнами, до яких належить Україна [1, с. 91].

Підтримуємо точку зору М. І. Хавронюка, що необхідним кроком у сфері боротьби зі злочинністю є гармонізація кримінального законодавства України із законодавством Ради Європи, ЄС, СНД та іншими міждержавними інституціями, яке передбачає відповідальність за злочинні діяння, пов'язані в тому числі з організованою злочинною діяльністю, корупцією, легалізацією злочинних доходів та іншими діями фінансового характеру, стосовно яких діє чіткий міжнародний принцип «видай або суди сам» [10, с. 222].

Спираючись на викладене, можемо зробити деякі висновки.

Одним із завдань гармонізації й уніфікації законодавства має стати уніфікація термінології. М.І. Хавронюк вважає, що в міжнародних конвенціях визначена низка цілком придатних для використання у кримінальному законодавстві України категорій, серед яких «організована злочинна група», «організоване співтовариство». При цьому слід мати на увазі, що кримінальне право ЄС є наднаціональним, а його норми – це частина національного права, які мають пряму дію й обов'язкові для виконання, у тому числі й у діяльності національних судових органів [10, с. 222].

Ефективна протидія організованій злочинності з урахуванням факту її глобалізації неможлива без скоординованої дії міжнародної спільноти. Україна зробила певні кроки на шляху адаптації міжнародно-правових

норм до свого законодавства, хоча цей процес проходить досить повільно і стосується не всіх норм. Курс на євроінтеграцію потребує інтенсивнішої співпраці України з відповідними міжнародними організаціями, а також з конкретними державами на двосторонній основі.

**Список літератури:** 1. *Єнур Г.В.* Напрямки адаптації кримінального законодавства України у сфері правоохоронної діяльності до норм Європейського Союзу // Вісн. Нац. ун-ту внутр. справ. – 2004. – № 28. – С. 89-101. 2. *Європейское право: Курс лекций / М.М. Бирюков.* – М.: Омега-Л, 2006. – 128 с. 3. *Збірник міжнародних договорів України про правову допомогу у кримінальних справах. Багатосторонні договори.* – К.: Фенікс, 2006. – 800 с. 4. *Качка Т.* Боротьба з відмиванням грошей: Комплексний порівняльно-правовий аналіз відповідності законодавства України *acquis* ЄС у сфері боротьби й запобігання легалізації доходів, отриманих злочинним шляхом // [http://www.sdla.gov.ua/atachs/money\\_laundering.htm](http://www.sdla.gov.ua/atachs/money_laundering.htm) 5. Офіційний вісник України. 6. План дій ЄС в галузі юстиції та внутрішніх справ від 12 грудня 2001 р. // <http://www.mfa.gov.ua/mfa/ua/publication/content/2999.htm> 7. Представництво Європейської комісії в Україні // <http://www.delukr.ec.europa.eu/page23731.html> 8. Про рекомендації за підсумками парламентських слухань з питань реалізації державної політики інтеграції України до Європейського Союзу: Пост. Верхов. Ради України від 17.01.2002 р. // [www.parlament.org.ua/docs/files/9/1115741144\\_ans.pdf](http://www.parlament.org.ua/docs/files/9/1115741144_ans.pdf) 9. Словник іншомовних слів / За ред. *О.С. Мельничука.* – К.: Голов. ред. УРЕ, 1974. – 289 с. 10. *Хавронюк М.І.* Сучасне загальноєвропейське кримінальне законодавство: проблеми гармонізації. – К.: Істина, 2005. – 264 с. 11. Action Plan of 28 April 1997 to combat organized crime, OJ C251, 15/08/1997, Section 5f. Organised crime: crime prevention in the European Union // <http://europa.eu.int/scadplus/printversion/en/lvb/133134.htm>.- 12. Council Resolution on the Prevention of Organised Crime with Reference to the Establishment of a Comprehensive Strategy for Combating it // Official Journal C408/1-408/4. – 1998, 29 December. – 22 p. 13. EU Organised Crime Threat Assesment 2006 // <http://www.europol.europa.eu/publications/OCTA/OCTA2006.pdf> 14. Organised Crime in Europe. Concept, Patterns and Control Policies in the European Union and Beyond. – Ed. by C. Fijnaut and L. Paoli. – Springer, 2004. – 1074 p. 15. *Paoli L., Fijnaut C.* Organised Crime in Europe // Criminology in Europe. – 2006. – Vol.5. – № 1. – P. 3, 12, 13. The European Crime Prevention network // [http://europa.eu.int/common/justice\\_home/eucpn/about.html](http://europa.eu.int/common/justice_home/eucpn/about.html) 16. *Waard J.* The European Crime Prevention Network // Newsletter of the European Society of Criminology. – 2002, July. – 20 p.

*Надійшла до редакції 20.12.2006 р.*