

УДК 343.97.0017(477):0.61.1ЄС **О. М. Овчаренко**, кандидат юридичних наук, науковий співробітник сектору дослідження проблем міжнародного співробітництва у сфері боротьби зі злочинністю Інституту вивчення проблем злочинності НАПрН України, м. Харків

НОВИЙ ЕТАП СПІВРОБІТНИЦТВА УКРАЇНИ І ЄС У СФЕРІ ПРОТИДІЇ ЗЛОЧИННОСТІ

Стаття присвячена аналізу актуальних питань співробітництва судових і правоохоронних органів ЄС і України в галузі протидії злочинності.

Ключові слова: протидія злочинності, співпраця судових і правоохоронних органів, Європол, Євроюст.

Важливим напрямком інтеграції України в європейський простір є приведення законодавства, яке регламентує діяльність судових і правоохоронних органів, у відповідність із стандартами ЄС. Слід відзначити, що певні здобутки в цьому напрямку вже є. Так, у липні 2010 р. була проведена довгоочікувана судова реформа, яка торкнулася не лише законодавства про судоустрій, а й процесуального законодавства, а також ряду суміжних галузей¹. Президент України 17.08.2010 р. видав Указ, яким утворено робочу групу з питань реформування кримінального судочинства, яка має розробити проєкт змін до чинного законодавства в цій галузі².

Ураховуючи викладене, актуальною є оцінка діючого законодавства у галузі протидії злочинності та практики його застосування у порівнянні з європейськими нормами і практиками, зокрема такого масиву норм, які регламентують інституційну співпрацю правоохоронних органів і суду країн ЄС та України. Значний внесок у до-

¹ Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 07.07.2010 р. № 2453-VI // Офіц. вісн. України. – 2010. – 30 лип. (№ 55/1). – С. 7. – Ст. 1900.

² 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.

слідження вказаної тематики зробили такі вітчизняні вчені, як М. В. Буроменський¹, О. І. Виноградова², О. Ю. Шостко³. Однак європейські практики у цій галузі розвиваються досить інтенсивно, що потребує постійного перегляду напрацьованих позицій. Отже, метою даного дослідження є аналіз новел міжнародної інституційної співпраці України і ЄС у галузі протидії злочинності.

Основним документом, що регламентує співробітництво між Україною та ЄС у сфері юстиції, свободи та безпеки, є План дій Україна — ЄС у сфері юстиції, свободи та безпеки від 18.06.2007 р.⁴ У рамках цього напрямку відбувається співпраця як із правоохоронними і судовими органами країн — членів ЄС, так і з компетентними наднаціональними установами ЄС.

Важливим етапом у розвитку відносин України і ЄС у рамках спільної зовнішньої та безпекової політики стало підписання 4 грудня 2009 р. у м. Києві у рамках Саміту Україна — ЄС Угоди між Україною та Європейським поліцейським офісом (Європол) про стратегічне співробітництво (далі — Угода)⁵. Наразі, відповідно до установчих документів Європолу, пріоритетним напрямом діяльності Європолу є боротьба з міжнародним тероризмом, незаконним обігом наркотиків, нелегальною міграцією та торгівлею людьми, злочинами у фінансовій сфері (з відмиванням коштів)⁶.

¹ Буроменский М. В. О возможности и особенностях применения в Украине международных договоров о борьбе с организованной преступностью / М. В. Буроменский // 36. наук. пр. Харк. Центру вивч. організ. злочинності. – 2000. – Вип. 1. – С. 320–341.

² Виноградова О. І. Деякі складні питання міжнародної співпраці у сфері кримінального судочинства / О. І. Виноградова // Вісн. Верхов. Суду України. – 2008. – № 1. – С. 36–39.

³ Шостко О. Ю. Протидія організованій злочинності в європейських країнах : монографія / О. Ю. Шостко. – Х. : Право, 2009. – 400 с.

⁴ 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.

⁵ Угода між Україною та Європейським поліцейським офісом про стратегічне співробітництво від 04.12.2009 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua/cgi-n/laws/main.cgi?nreg=994_954&p=1284533604563665. – Заголовок з екрана.

⁶ Europol at a Glance [Електронний ресурс] // EUROPOL. – Режим доступу: <http://www.europol.europa.eu/index.asp?page=ataglance&language>. – Заголовок з екрана; Europol Convention // Official Journal of the European Communities. С 26. – 1999. – 30 January.

Указана Угода покликана сприяти координації зусиль держав — членів ЄС та України у запобіганні і протидії будь-яким формам міжнародної злочинності, проявам терористичних загроз, торгівлі людьми, наркотиками та іншими психотропними речовинами, нелегальній міграції. Угода передбачає механізм обміну оперативною інформацією між відповідними службами МВС України та Європол. Під час церемонії підписання Угоди українською стороною було відзначено, що «укладення Угоди між Україною та Європейським поліцейським офісом про стратегічне співробітництво не тільки сприятиме зусиллям України в боротьбі з організованою злочинністю на національному та міжнародному рівні, але й засвідчує прагнення нашої країни до поглиблення практичної взаємодії з європейськими інституціями»¹.

У п. 1 ст. 3 Угоди визначено, на які сфери злочинності поширюється дія цієї Угоди. Насамперед це всі сфери злочинності в рамках мандата Європолу, зазначеного в установчому документі Європолу, а також суміжні кримінальні правопорушення. При цьому суміжними кримінальними правопорушеннями визначаються ті, які вчинено з метою здобуття засобів для вчинення кримінальних дій в рамках мандата Європолу, кримінальні правопорушення, учинені з метою сприяння таким діям або їхнього здійснення, а також кримінальні правопорушення, скоєні з метою забезпечення безкарності таких дій. Але правопорушення, які є основними для нелегальної діяльності, пов'язаної з відмиванням грошей, стосовно форм злочинності яких Європол не має компетенції, не вважаються суміжними кримінальними правопорушеннями (п. 2 ст. 3 Угоди). У цьому аспекті актуальним для України є визначення відповідно до вітчизняного кримінального закону як тих правопорушень, на які поширюється мандат Європолу, так і так званих «суміжних кримінальних правопорушень». Адже аналіз законодавства країн ЄС, а також текстів регіональних європейських угод щодо боротьби з різного роду злочинами виявляє суттєву різницю як термінології, так і змістовного наповнення схожих складів злочинів. Це потребує ретельного вивчення відповідних документів і видання роз'яснень на

¹ Інформаційне повідомлення ДЗГ та МД МВС України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: // <http://mvs.gov.ua/mvs/control/main/uk/publish/article/281897.jsessionid=FBA925884A2081171AE2022071A5538A>. – Заголовок з екрана.

рівні компетентних державних органів. На нашу думку, завдання тлумачення текстів міжнародних угод має виконувати Міністерство юстиції України, виходячи із наданих йому повноважень і роду діяльності.

Важливим є те, що Угода між Україною та Європолем про стратегічне співробітництво встановлює інституційну мережу співробітництва компетентних органів Європолу та України. Так, у ст. 4 Угоди визначено, що Україна призначає Міністерство внутрішніх справ України діяти як національний контактний пункт між Європолем та іншими компетентними органами України. Засідання на високому рівні між Європолем і компетентними органами України мають проводитися регулярно для обговорення питань, які стосуються цієї Угоди та співробітництва в цілому.

Окрім того, у Додатку III до Угоди визначається перелік компетентних правоохоронних органів України, які згідно з національним законодавством відповідають за запобігання кримінальним правопорушенням, на які поширює дію Угода. До них належать: Міністерство внутрішніх справ України, Служба безпеки України, Адміністрація Державної прикордонної служби України, Державна митна служба України, Державна податкова адміністрація України, Державний комітет фінансового моніторингу України, Генеральна прокуратура України. У разі необхідності проводяться консультації на потрібному рівні між представниками компетентних органів України та Європолу, відповідальними за сфери протидії злочинності, яких стосується ця Угода, для погодження найефективнішої організації їхньої конкретної діяльності (ст. 5 Угоди).

Дотримання положень Угоди між Україною та Європолем про стратегічне співробітництво щодо інституційної співпраці компетентних правоохоронних органів потребує як удосконалення нормативно-правової бази у цій галузі, так і налагодження ефективної міжвідомчої взаємодії цих структур. На жаль, на сьогодні ця взаємодія не є достатньою, що зумовлюється як відсутністю відповідної нормативної бази, так і недостатнім рівнем технічного оснащення. Органи прокуратури, на які відповідно до ст. 10 Закону України «Про прокуратуру» від 05.11.1991 р. покладено координацію діяльності у боротьбі зі злочинністю органів внутрішніх справ,

органів служби безпеки, органів податкової міліції, органів митної служби, Військової служби правопорядку у Збройних Силах України та інших правоохоронних органів, не мають для цього достатніх повноважень¹. З іншого боку, чинним Кримінально-процесуальним кодексом України 1960 р.² не врегульовано питання функціонування спільних слідчих груп на кшталт таких, які створюються на європейському рівні на базі Європолу і Євроюсту. Водночас вжиття заходів для встановлення прямої співпраці між правоохоронними та слідчими органами, утворення спільних робочих груп, спеціалізованих на певних категоріях злочинів, до складу яких увійдуть представники слідчих органів обох сторін, передбачено у п. 3 Плану дій Україна — ЄС у сфері юстиції, свободи та безпеки³.

До інституційної мережі компетентних правоохоронних органів, що здійснюють взаємодію, належать також офіцери зв'язку (ст. 11 Угоди між Україною та Європолом про стратегічне співробітництво). Указується, що у разі потреби для подальшого посилення співробітництва сторони можуть домовитися про призначення одного чи більше офіцерів зв'язку. На жаль, статус та повноваження офіцерів зв'язку не визначені в чинному процесуальному законодавстві, а тому можуть виникнути труднощі, пов'язані з реалізацією цих положень Угоди. Ця проблема, вважаємо, має бути вирішена при прийнятті нового Кримінально-процесуального кодексу України.

Як повідомляє МВС України, наступним кроком співпраці між Україною та Європейським Союзом у сфері боротьби зі злочинністю має стати укладення угоди про оперативне співробітництво з Європолом, яка надасть можливість Україні не тільки здійснювати обмін інформацією, але й безпосередньо брати участь у спільних оперативних заходах із розслідування міжнародних кримінальних злочинів, які вчиняються як на території України, так і держав —

¹ Про прокуратуру : Закон України від 05.11.1991 р. № 1789-XII // Відом. Верхов. Ради України. — 1991. — № 53. — Ст. 793.

² Кримінально-процесуальний кодекс України : затв. Законом УРСР від 28.12.1960 р. // Відом. Верхов. Ради УРСР. — 1961. — № 2. — Ст. 15.

³ 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.

членів ЄС¹. Передумовою укладення оперативної угоди є ратифікація Україною 6 липня 2010 р. Конвенції Ради Європи «Про захист осіб у зв'язку з автоматизованою обробкою персональних даних» від 28.01.1981 р. та додаткового протоколу до неї². Конвенція визначає гарантії захисту особи у зв'язку з автоматизованою обробкою персональних даних, що її стосуються, а також визначає засади передачі таких даних через національні кордони. Ратифікація вказаної Конвенції сприятиме продовженню переговорів з укладення Угоди про співробітництво з Європейським бюро судової співпраці (Євроюстом), якої до сьогодні не укладено.

Нові підходи ЄС до інституційного співробітництва у галузі боротьби зі злочинністю викладено в Стокгольмській програмі Ради ЄС «Відкрита і безпечна Європа на захисті громадян» на 2010–2014 рр. від 02.12.2009 р. № 17024/09 (далі — Стокгольмська програма)³. Політиці ЄС щодо співпраці правоохоронних органів у сфері боротьби зі злочинністю присвячений підрозділ програми 4.3.1 «Підвищення ефективності співпраці європейських правоохоронних органів». У ньому зазначається, що головна мета ЄС у цій галузі — боротьба із типовими формами транснаціональної злочинності, зокрема з тероризмом, організованою злочинністю, а також поширеними транснаціональними злочинами, що істотно впливають на щоденне життя громадян ЄС. Указується, що центром обміну інформацією між правоохоронними органами держав-членів, постачальником послуг і базою для діяльності правоохоронних органів повинен стати Європол. У цьому контексті не можна не

¹ Інформаційне повідомлення ДЗГ та МД МВС України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://mvs.gov.ua/mvs/control/main/uk/publish/article/281897?jsessionid=FBA925884A2081171AE2022071A5538A>. – Заголовок з екрана.

² Про ратифікацію Конвенції про захист осіб у зв'язку з автоматизованою обробкою персональних даних та Додаткового протоколу до Конвенції про захист осіб у зв'язку з автоматизованою обробкою персональних даних стосовно органів нагляду та транскордонних потоків даних : Закон України від 06.07.2010 р. № 2438-VI // Офіц. вісн. України. – 2010. – 9 серп. (№ 58). – С. 46. – Ст. 1994.

³ Стокгольмська програма Ради ЄС «Відкрита і безпечна Європа на захисті громадян» на 2010–2014 рр. від 02.12.2009 р. № 17024/09 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.se2009.eu/en/the_presidency/about_the_eu/justice_and_home_affairs/1.1965. – Заголовок з екрана.

підкреслити важливість поглиблення співпраці України з цією установою ЄС.

У Стокгольмській програмі зазначається, що ЄС має забезпечити розвиток існуючих інститутів європейської співпраці у галузі боротьби зі злочинністю (Європол, Євроюст, спільні слідчі групи), вивчати шляхи підвищення ефективності оперативної поліцейської співпраці, приміром, через удосконалення систем комунікацій та іншого обладнання, використання агентів під прикриттям тощо, поширювати позитивний досвід між державами — членами ЄС¹. Вивчення цього досвіду є актуальним і для України, оскільки більшість загроз, які переживає Європа, є типовими і для нашої держави. Тим більше, форми співпраці правоохоронних і судових органів у країнах ЄС є більш різноманітними й ефективними, ніж в Україні. У Стокгольмській програмі окремо підкреслюється необхідність розробки проекту Кодексу поліцейської співпраці, який би консолідував усі існуючі інструменти і в разі необхідності доповнив би і спростив їх. Актуальним для України в контексті проведення чемпіонату з футболу Євро-2012 є положення програми, яке наголошує на потребі співпраці правоохоронних органів *ad hoc*, що приурочені до спортивних подій або значних громадських заходів.

Окрему увагу слід приділити співробітництву судових органів у галузі боротьби зі злочинністю. Хоча суд не є активним суб'єктом запобігання злочинності, до повноважень суду належить вирішення багатьох питань, пов'язаних із міжнародним співробітництвом по кримінальних справах. Це і надання дозволів на слідчі та інші процесуальні дії, пов'язані з обмеженням особистих свобод громадян, надання дозволу на екстрадицію особи і притягнення до кримінальної відповідальності громадян інших держав у випадках, передбачених кримінальним законом, і багато інших питань. В ЄС суди мають прями контакти із судовими органами країн-членів, мають доступ до законодавства цих країн, забезпечені різноманітними технічними засобами зв'язку й технікою, спрямованою на спрощен-

¹ Стокгольмська програма Ради ЄС «Відкрита і безпечна Європа на захисті громадян» на 2010–2014 рр. від 02.12.2009 р. № 17024/09 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.se2009.eu/en/the_presidency/about_the_eu/justice_and_home_affairs/1.1965. – Заголовок з екрана.

ня діловодства. Окрім того, суди мають доступ до різноманітних європейських інформаційних систем, які містять реєстри об'єктів власності та осіб. Розвиненими також є різноманітні бази судових рішень як національних судів, так і судів ЄС. Усе це не тільки спрощує роботу судів і підвищує оперативність розгляду справ, а й покращує доступ громадян до правосуддя.

В ЄС співпраця судових органів відбувається як через безпосередні контакти, так і через Євроюст та спеціальні мережі інституційної співпраці судових органів. 16 липня 2010 р. був утворений європейський портал електронного правосуддя, покликаний забезпечити високий рівень поінформованості громадян щодо їх прав і надання їм доступу до широкого спектра інформації й послуг у середині судових систем. На порталі можна знайти інформацію щодо судових систем країн — членів ЄС, порядку звернення до судів цих країн, роз'яснення різних аспектів законодавства, яке регламентує процедуру судового розгляду, медіації й виконання судових рішень. Портал містить досить зручну опцію «пошуку належного суду», коли при вводі вихідних даних позивача електронна система сама знаходить суд, який компетентний розглядати цю справу¹.

Стратегія європейського електронного правосуддя була представлена 30 травня 2008 р. Європейською комісією. Її метою є удосконалення судового співробітництва як на національному, так і на європейському рівнях. Електронне правосуддя означає застосування в організації роботи суду інформаційних та комунікаційних технологій. Воно спрямоване на вдосконалення функціонування цих систем, підвищення рівня їх ефективності, поглиблення співпраці між судовими та правоохоронними органами, а також забезпечення доступу громадян до правосуддя.

Для покращення співпраці між судовими органами Комісія планує розвивати електронні технології на базі існуючих правових мереж і Євроюсту. Зокрема, планується вжити такі заходи: 1) продовжити роботу із поєднання баз даних стосовно злочинності країн — членів ЄС; 2) розробити безпечну мережу для обміну конфіденцій-

¹ European E-Justice Portal: easier access to justice for citizens and businesses and electronic tool to assist practitioners and judiciary [Електронний ресурс] // European Commission Justice. – Режим доступу: http://ec.europa.eu/justice/news/intro/news_intro_en.htm. – Заголовок з екрана.

ною інформацією між судовими органами; 3) підтримувати використання відеоконференц-зв'язку при розгляді міжнародних цивільних і кримінальних справ на національному (шляхом впровадження) та європейському (шляхом координації) рівнях; 4) впровадження автоматизації перекладів документів шляхом розробки відповідного програмного забезпечення, утворення баз даних кваліфікованих правових перекладів і утворення стандартизованих он-лайн бланків для автоматичних перекладів¹.

У Стокгольмській програмі відзначено, що в середньостроковій перспективі планується запровадження деяких європейських та національних міжкордонних он-лайн процедур (приміром, європейський платіжний ордер, медіація та європейські процедури по вирішенню позовів невеликого розміру). У подальшому в рамках європейського порталу електронного правосуддя буде впроваджуватися електронний підпис.

Вищевказане означає, що через декілька років для громадян ЄС реальним стане звернення до суду, не виходячи з дому. В Україні такі перспективи поки що є дуже далекосяжними, оскільки вітчизняні суди не мають належного матеріально-технічного оснащення. Проведена у липні 2010 р. судова реформа жодним кроком не наблизила суди до використання вказаних новітніх технологій, зокрема відеоконференц-зв'язку, який широко використовується в Європі і вже активно поширюється в системі арбітражних судів РФ. Його використання, як і застосування деяких інших технічних засобів, зокрема електронного підпису, потребує відповідних змін у процесуальному законодавстві. Це має бути враховано при подальшому реформуванні судових органів. Адже у Плані дій Україна — ЄС у сфері юстиції, свободи та безпеки зазначається, що існує потреба посилення ролі судової влади, верховенства закону та покращення управління судовою системою².

¹ European e-Justice Strategy [Електронний ресурс] : 04.11.2008 // Summaries of EU legislation. – Режим доступу: http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/judicial_cooperation_in_civil_matters/j10007_en.htm. – Заголовок з екрана.

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.

Підсумовуючи викладене, варто відзначити, що актуальним напрямком реформування вітчизняного кримінального і кримінально-процесуального законодавства залишається узгодження його із стандартами і практиками ЄС у галузі боротьби зі злочинністю. Зокрема, потребує особливої уваги підвищення рівня співпраці органів прокуратури, досудового слідства і дізнання, розвідувальних і контррозвідувальних органів з питань попередження й розкриття злочинів, що вчиняються організованими злочинними угрупованнями. Існує також потреба технічного оснащення компетентних вітчизняних органів обладнанням і програмним забезпеченням, яке надасть можливість передавати відомості згідно з Конвенцією Ради Європи «Про захист осіб у зв'язку з автоматизованою обробкою персональних даних» від 28.01.1981 р. Актуальними залишаються узгодження чинного законодавства у галузі захисту персональних даних із європейськими стандартами, а також передбачення у новому кримінально-процесуальному законодавстві норм, які нададуть можливість вітчизняним правоохоронним органам брати участь у спільних заходах і програмах Євроюсту. Усі ці питання варті уваги як робочої групи з питань реформування кримінального судочинства при Президенті України, так і суб'єктів законодавчої ініціативи.

Перспективами подальших розвідок у цьому напрямі є вивчення позитивного досвіду компетентних органів країн — членів ЄС, а також практик наднаціональних інституцій ЄС у сфері боротьби зі злочинністю з метою впровадження їх у вітчизняне законодавство.

Статья посвящена анализу актуальных вопросов сотрудничества судебных и правоохранительных органов Украины и ЕС в сфере борьбы с преступностью.

The author researches problems of cooperation of criminal justice of Ukraine and EU in crime counteraction.

Рекомендовано до опублікування на засіданні сектору дослідження проблем міжнародного співробітництва у сфері боротьби зі злочинністю ІВПЗ НАПрН України (протокол № 10 від 29 вересня 2010 р.).

Рецензент — кандидат юридичних наук

О. Ю. Шостко.