

УДК 341.4:341.217

## ТЕНДЕНЦІЇ СТВОРЕННЯ РЕГІОНАЛЬНИХ МІЖНАРОДНИХ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІЗАЦІЙ У СУЧАСНИХ УМОВАХ

### THE TENDENCY OF CREATION OF THE REGIONAL INTERNATIONAL LAW ENFORCEMENT ORGANIZATIONS IN THE PRESENT CONDITIONS

**Войціховський А.В.,**

*кандидат юридичних наук, доцент, доцент  
кафедри конституційного та міжнародного права  
Харківського національного університету внутрішніх справ*

У статті досліджуються основні закономірності функціонування сучасної системи регіонального міжнародного співробітництва в боротьбі зі злочинністю на прикладі Європолу, Євроюсту й Америкополу. Визначаються основні напрями діяльності зазначених організацій та їхня роль у міжнародно-правовому механізмі протидії злочинності.

**Ключові слова:** регіональне співробітництво в боротьбі зі злочинністю, регіональна міжнародна правоохоронна організація, Європол, Євроюст, Америкопол.

В статье исследуются основные закономерности функционирования современной системы регионального международного сотрудничества в борьбе с преступностью на примере Европола, Евроюста и Америкопола. Определяются основные направления деятельности данных организаций и их роль в международно-правовом механизме противодействия преступности.

**Ключевые слова:** региональное сотрудничество в борьбе с преступностью, региональная международная правоохранительная организация, Европол, Евроюст, Америкопол.

This article takes a look at the basic principles of the functioning of the current system of regional international cooperation in the fight against crime, for example Europol, Eurojust, the Ameripol. Defines the main directions of the activities of these organizations and their role in the international legal machinery for combating crime.

**Key words:** regional cooperation in the fight against crime, regional international law-enforcement organization, Europol, Eurojust, Ameripol.

Останнім часом події в сучасному світі супроводжуються появою й розвитком різних викликів і загроз, для нейтралізації яких у людства поки немає чітких і повною мірою ефективних механізмів. Характерно, що вони не зосереджуються в одному регіоні, а мають транскордонний характер.

Проблема протидії транснаціональній злочинності є всеохоплюючою: вона безпосередньо пов'язана як з

новим поколінням викликів у вигляді міжнародного тероризму, так і з класичними їх різновидами, включаючи незаконну торгівлю наркотиками та зброєю, сексуальну експлуатацію жінок і дітей, а також із соціальними факторами (бідністю, деградацією громадських інститутів у деяких країнах тощо).

У сучасному світі поодинокі держави не зможуть впоратися з проблемою протидії транснаціональній

злочинності. Боротьба з нею повинна вестися комплексно, у взаємозв'язку з іншими погрозами й у тісній співпраці різних держав.

Нині міжнародне співтовариство виробило й активно застосовує великий арсенал спільних заходів для боротьби із злочинністю. Чинні міжнародні угоди, прийняті в різні роки, створюють правовий механізм співробітництва держав у цій сфері. Взаємодія з питань боротьби зі злочинністю здійснюється державами як безпосередньо, так і в межах створюваних ними спеціалізованих міжнародних організацій, найбільш відомою з яких є Міжнародна організація кримінальної поліції (Інтерпол), яка охоплює своєю діяльністю більшість країн світу.

Водночас останнім часом дуже активно розробляються концепції регіонального співробітництва в боротьбі зі злочинністю. Результатом реалізації таких розробок стало, зокрема, створення Європейської поліцейської організації (Європол), Європейської організації правосуддя (Євроюст), Американського поліцейського співтовариства (Америпол), які наділені широкими повноваженнями в галузі міжнародного співробітництва в боротьбі зі злочинністю.

Все це свідчить про актуальність і важливість детального комплексного дослідження питань регіонального міжнародного співробітництва в боротьбі зі злочинністю в межах згаданих міжнародних правоохоронних організацій.

Слід відзначити, що певні теоретико-правові питання, пов'язані з міжнародним співробітництвом у боротьбі зі злочинністю у межах регіональних міжнародних правоохоронних організацій (Європол, Євроюст, Америпол), порушено в працях деяких науковців, а саме: А.Г. Волеводз, В.І. Муравйов, Н.М. Грибовська, І.Р. Бережковський, Ю.М. Черноус, В.В. Неволя, О.В. Стрельцова, О.С. Проневич, Л.Л. Грицаєнко, Р.В. Нігматуллин, М.Ю. Чірков, Л.М. Соколова, Е.І. Дамірчієв, О.О. Климова та ін. Їхні праці є методологічним підґрунтям подальшого розкриття, теоретичного уточнення розуміння сучасних тенденцій створення й розвитку регіональних міжнародних правоохоронних організацій.

Незважаючи на наявність значного обсягу наукових праць, присвячених цій проблемі, окремі питання регіонального міжнародного співробітництва в боротьбі зі злочинністю залишаються не повністю дослідженими.

Основною метою нашого дослідження є виявлення закономірностей функціонування сучасної системи регіонального міжнародного співробітництва в межах Європолу, Євроюсту, Америполу; визначення основних напрямів і форм регіонального співробітництва в боротьбі зі злочинністю в межах згаданих міжнародних правоохоронних організацій, а також визначення місця й ролі цих організацій у міжнародно-правовому механізмі протидії злочинності.

Звичайно, викладені в статті положення можуть бути використані практично, а саме в науково-дослідній сфері для подальших наукових досліджень цієї проблеми, у науково-освітній сфері під час викладання навчальних дисциплін, у науково-методич-

ній сфері з метою вдосконалення, розробки навчальних програм, підручників і навчально-методичних посібників, а також у правоохоронній діяльності.

Насамперед потрібно відмітити, що до середини 1990-х рр. Інтерпол був єдиною міжнародною організацією в галузі співробітництва між правоохоронними органами різних країн. Процеси глобалізації, а також зростаюча регіональна економічна та політична інтеграція стали супроводжуватися поглибленням злочинної інтеграції в окремих регіонах земної кулі. У цих умовах Інтерпол, що володіє унікальними можливостями, виявився здатним зосередити свої зусилля лише на глобальному рівні, а проблеми, у вирішенні яких зацікавлені переважно окремі регіони світу, часом з об'єктивних причин не потрапляють у поле його діяльності. До того ж абсолютно зрозуміло, що Інтерпол являє собою глобальну поліцейську інформаційну мережу. Її цілі та завдання реалізуються переважно шляхом інформаційного забезпечення міжнародного розшуку й ведення міжнародних криміналістичних обліків, а також інформаційного забезпечення боротьби з окремими видами злочинів. Проте сучасні тенденції злочинності, їхня міжнародна складова вимагають не тільки інформації, а й спільних дій щодо припинення й розкриття злочинів шляхом проведення в необхідних випадках спільних оперативно-розшукових дій, а також спільних розслідувань на досудових стадіях кримінального судочинства. Статут Інтерполу цього не передбачає. Розуміння цієї обставини зумовило нову тенденцію розвитку міжнародного співробітництва в боротьбі зі злочинністю – створення багаторівневої організаційної системи такого співробітництва.

Протягом двох останніх десятиліть в межах низки регіональних інтеграційних утворень вжито заходи щодо виведення міжнародного поліцейського співробітництва на якісно новий рівень. Мета цього – перейти, відштовхуючись від інформаційного забезпечення, безпосередньо до проведення спільних (міжнародних) оперативно-розшукових дій («спеціальних розслідувань» за термінологією цілого ряду міжнародних договорів) та спільних розслідувань у кримінальних справах, вживати інші спільні заходи безпосередньо щодо припинення злочинів, їх розкриття та розслідування. Для реалізації цієї мети було потрібно створити ряд нових міжнародних правоохоронних організацій – регіональних організацій зі співробітництва між правоохоронними органами, наділених більш широкою, порівняно з Інтерполом, компетенцією для участі в міжнародному співробітництві у сфері протидії злочинності.

Першою з них стала одна з установ Європейського Союзу – Європейське поліцейське відомство, або Європол (Europol), яка була заснована Конвенцією про створення Європолу від 26 липня 1995 р. Відомство було створено як спеціалізований орган ЄС, що координує оперативно-розшукові дії поліцейських служб та інших компетентних органів держав-членів, збір, аналіз і обмін інформацією про злочини та осіб, причетних до їх вчинення. Рішенням Ради Європейського Союзу від 6 квітня 2009 р. про за-

снування Європейського поліцейського відомства (Європол) [1] зазначена Конвенція була скасована й *de jure* заново було визначено правові засади діяльності цієї установи, яка *de facto* вже існувала. При цьому Європол поряд із «традиційним» інформаційним забезпеченням міжнародного співробітництва наділений компетенцією з координації роботи правоохоронних органів. У межах такої координації Європол вправі ставити перед державами-членами питання про створення спільних слідчих груп, включати до їх складу співробітників Європолу, брати участь у таких спільних розслідуваннях. Особливості правового регулювання діяльності поліцейських служб у країнах Європейського Союзу зумовлюють те, що такі спільні розслідування охоплюють як оперативно-розшукову діяльність, так і процесуальні дії в межах кримінального переслідування. Крім того, компетенція Європолу дозволяє вирішувати й інші завдання, що далеко виходять за інформаційне забезпечення міжнародного співробітництва в боротьбі зі злочинністю [2].

Особливості кримінального переслідування більшості європейських країн, для якого характерна відсутність досудових стадій попереднього слідства, а поліцейські розслідування жорстко обмежуються судовим контролем, зажадали створення ще однієї структури – Європейської організації правосуддя Євроюст (Eurojust), яка була заснована Рішенням Ради Європейського союзу про заснування Євроюсту з метою посилення боротьби проти тяжких злочинів від 28 лютого 2002 р. (2002/187/JHA) [3].

У ході розслідувань та інших заходів щодо кримінального переслідування за тяжкими злочинами, які зачіпають дві й більше держав-членів, перед Євроюстом були поставлені такі завдання:

а) розвивати й покращувати координацію між компетентними органами держав-членів щодо дій із кримінального переслідування, які вони проводять на своїй території, з урахуванням будь-якого запиту, що надійшов від компетентного органу однієї з них, а також будь-якої інформації, наданої компетентним органом на підставі приписів, виданих відповідно до установчих договорів;

б) зміцнювати співробітництво між компетентними органами держав-членів, зокрема, шляхом залучення міжнародної правової допомоги та виконання запитів про видачу;

в) підтримувати іншими способами зусилля компетентних органів держав-членів із метою підвищення ефективності вжитих ними розслідувань і заходів із кримінального переслідування.

Здійснюючи свою діяльність, Євроюст компетентний:

а) клопотати перед відповідними органами зацікавлених держав-членів про те, щоб вони розглянули можливість проведення таких заходів:

– розпочати розслідування за фактами вчинення конкретних діянь;

– визнати, що із числа зацікавлених держав-членів одна з них здатна провести об'єктивне розслідування за фактами вчинення конкретних діянь;

– скоординувати дії, здійснювані компетентними органами зацікавлених держав-членів;

– створити спільні слідчі групи на підставі міжнародних договорів, які регулюють співробітництво держав-членів у цій сфері;

б) забезпечувати взаємне інформування компетентних органів зацікавлених держав-членів про відомі йому розслідування та заходи кримінального переслідування;

в) сприяти компетентним органам держав-членів за їхнім проханням з метою забезпечення узгодженого характеру заходів щодо розслідувань;

г) взаємодіяти з Європейською судовою мережею й консультиватися з нею, у тому числі шляхом використання та сприяння підвищенню якості наявної в цій мережі бази даних щодо документації;

д) проводити спеціальне розслідування;

е) проводити будь-які інші заходи з розслідування.

Необхідно відзначити, що саме співпраця Європолу та Євроюсту дозволила за відносно короткий проміжок часу впровадити в практику роботи правоохоронних органів і судів країн Європейського Союзу виключно важливі механізми міжнародного співробітництва кримінально-процесуального характеру, а саме:

– європейський ордер на арешт, покликаний замінити собою застосовувану раніше традиційну процедуру видачі (екстрадиції);

– спільні розслідування та спільні слідчі групи на основі Конвенції про взаємну правову допомогу в кримінальних справах між державами-членами Європейського Союзу від 29 травня 2000 р. [4] та на основі Рамкового рішення Ради ЄС 2002/465/JHA від 13 червня 2002 р. про спільні слідчі групи [5];

– європейський ордер на арешт майна або доказів, використання якого введено в практику Рамковим рішенням Ради ЄС 2003/577/JHA від 22 липня 2003 р. про виконання ордерів на арешт майна або доказів із метою запобігання знищення, зміни або переміщення майна й доказів [6].

Крім того, у практику поліцейського й судового співробітництва ЄС впроваджується європейський ордер на надання доказів (European Evidence Warrant) у процесі виконання Рамкового рішення Ради ЄС 2008/978/JHA від 18 грудня 2008 р. про Європейський ордер на надання доказів із метою отримання предметів, документів та інформації для використання в кримінальному переслідуванні [7].

Досвід організації та діяльності Європолу та Євроюсту в останні роки досить широко досліджується вітчизняною й зарубіжною правовою наукою. При цьому дослідниками їхні можливості та діяльність оцінюються неоднозначно, а сам факт існування покликаний відкритими кордонами всередині ЄС, досвід якої навряд чи може бути затребуваний іншими країнами.

На нашу думку, формування міжнародних правоохоронних організацій регіонального рівня нині стає тенденцією, оскільки поглиблення різних напрямів регіонального співробітництва об'єктивно потребує

створення подібних організацій в інших регіонах світу. І практика міжнародного співробітництва в боротьбі зі злочинністю вже підтверджує обґрунтованість цього висновку.

Так, 14 листопада 2007 р. представники 18 держав Латинської Америки та Карибського басейну заснували Американське поліцейське співтовариство «Америпол» (Comunidad de Policías de América «Ameripol») – регіональну міжнародну організацію зі співробітництва між правоохоронними органами, які підписали її Статут. Відповідно до нього Америпол заснований для вирішення таких завдань:

- координації науково-технічного аспектів поліцейського й судового співробітництва держав-членів;
- забезпечення тісної координації й всебічного поліцейського та судового співробітництва під час розслідування злочинів та здійснення кримінального переслідування осіб, які їх вчинили;
- інформаційного забезпечення потреб держав-членів у боротьбі зі злочинністю;
- проведення скоординованої політики попередження злочинності, підготовки та перепідготовки кадрів компетентних органів держав-членів.

Звертає на себе увагу те, що статутні завдання Америполу стосуються не лише інформаційного забезпечення міжнародного регіонального співробітництва в боротьбі зі злочинністю, а й спрямовані в перспективі на створення механізмів для спільної оперативно-розшукової діяльності та розслідування злочинів у регіоні. Фактично Америпол з урахуванням регіональної специфіки сприйняв і відтворив схему правового регулювання та організацію Європолу. Він, очевидно, розраховує на використання позитивного досвіду останнього у своїй діяльності, принаймні заявка про це була зроблена ще в момент створення Америпола. Його Статут у числі інших засновників підписаний Директором Європолу.

Підсумовуючи, можна зазначити, що глобальний і регіональний рівень створення та діяльність міжнародних правоохоронних організацій покликані доповнювати один одного, подібно до того, як зусилля багатьох регіональних міжнародних організацій та інтеграційних утворень не протиставляються діяльності міжнародного співтовариства під егідою Організації Об'єднаних Націй, а є взаємодоповнюючими.

Регіональний рівень співпраці часто відрізняє більш скоординований і поглиблений характер. Аналогічний характер набуває нині й співпраця різнорівневих міжнародних правоохоронних організацій: глобальної (Інтерпол) та регіональних (Європол, Євроюст і Америпол).

У межах цієї наукової статті потрібно відзначити те, що Україна як активний учасник міжнародного співробітництва в боротьбі зі злочинністю спрямовує значні зусилля на налагодження більш тісної й ефективної взаємодії з Європолем та Євроюстом. Так, 4 грудня 2009 р. у м. Київ під час саміту Україна – ЄС була підписана Угода між Україною та Європолем про стратегічне співробітництво [8].

Цей документ покликаний сприяти координації зусиль держав-членів ЄС та України в запобіганні й

протидії будь-яким формам міжнародної злочинності, проявам терористичних загроз, торгівлі людьми, наркотиками та іншими психотропними речовинами, нелегальній міграції.

Реалізуються положення вищезазначеної угоди в процесі безпосередньої взаємодії між Міністерством внутрішніх справ України та Секретаріатом Європолу.

З Європолем також досягнуто домовленості щодо укладення Угоди про оперативне співробітництво, яка покликана поглибити відповідну взаємодію сторін. Угода, зокрема, передбачає налагодження співробітництва між Україною та Європолем із метою підтримки держав-членів Європейського Союзу в попередженні й боротьбі з організованою злочинністю, тероризмом та іншими формами міжнародної злочинності, зокрема, шляхом обміну інформацією між Україною та Європолем.

Наразі сторони проводять переговори щодо проекту Угоди про оперативне співробітництво між Україною та Європолем.

Окрім цього, 8 грудня 2011 р. у м. Гаага було завершено узгодження проекту Угоди про співробітництво між Україною та Євроюстом. Наразі опрацьовується питання щодо підписання згаданої угоди.

Останнім часом науковці розвивають ідею про створення регіональної правоохоронної організації в межах Співдружності Незалежних Держав. Аргументується це тим, що протягом 20 років свого існування Співдружність накопичила позитивний досвід координаційної діяльності у сфері забезпечення безпеки й боротьби зі злочинністю. Здійснюють таку координацію Рада керівників органів безпеки й спеціальних служб, Рада міністрів внутрішніх справ, Координаційна рада генеральних прокурорів, Координаційна рада керівників органів податкових (фінансових) розслідувань та інші органи галузевого співробітництва СНД. Проте очевидним є те, що лише координація та прийняття на її основі планів і програм, заходи яких переважно спрямовані на гармонізацію законодавства, узгодження внутрішньодержавних процедур та інформаційну підтримку правоохоронної діяльності, не можуть повною мірою задовольнити потреби міжнародного співробітництва у сфері боротьби зі злочинністю.

Як бачимо, у межах СНД в інтересах внутрішньодержавної правоохоронної діяльності здійснюється переважно інформаційна підтримка та координація. Однак є необхідність від координації й пов'язаного з нею інформаційного забезпечення перейти до спільного припинення й розкриття злочинів, у тому числі й шляхом проведення в необхідних випадках спільної оперативно-розшукової діяльності, до спільних розслідувань на досудових стадіях кримінального судочинства, спільного поступового впливу тощо. Досягнення такого рівня інтеграції міжнародного співробітництва в боротьбі зі злочинністю, на думку російських авторів, без спеціально створеної для цього регіональної міжнародної організації зі співробітництва між правоохоронними органами, покликаній реалізувати інтереси всіх без винятку держав, навряд чи можливе [9].

На наш погляд, навряд чи зараз можна створити регіональну правоохоронну організацію в межах СНД. Передусім слід пам'ятати, що створення таких організацій є можливим лише за умов суттєвої політико-правової та економічної інтеграції між державами-учасницями, чого СНД явно бракує. Більше того, протягом останнього десятиріччя простежується зворотній процес, який особливо яскраво помітний у відносинах між Росією та Грузією, Молдовою й Україною. За таких умов значно більш перспек-

тивною, з точки зору міжнародного співробітництва, у правоохоронній сфері є ЄврАзЕС, оскільки, як засвідчує досвід Європейського Союзу, тісна економічна інтеграція рано чи пізно потребуватиме відповідної правоохоронної інфраструктури. Для України, з урахуванням її євроінтеграційних прагнень, актуальним є питання про узгодження діяльності власних органів внутрішніх справ з Європолем та посилення співпраці з поліцейськими органами держав-учасниць ЄС.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Рішення Ради Європейського Союзу про заснування Європейського поліцейського відомства (Європол) від 6 квітня 2009 року // Офіційний сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.zakon1.rada.gov.ua/laws/show/994\\_a78/page?text=465#w12](http://www.zakon1.rada.gov.ua/laws/show/994_a78/page?text=465#w12).
2. Грибовская Н. Международно-правовые основы организации и деятельности Европейской полицейской организации (Европол) и ее сотрудничество с правоохранительными органами Российской Федерации : автореф. дисс. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.10 / Н. Грибовская ; Моск. ун-т МВД России. – М., 2007. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.lawtheses.com/mezhdunarodno-pravovye-osnovy-organizatsii-i-deyatelnosti-evropeyskoj-politsejskoj-organizatsii-evropol-i-ee-sotrudniches>.
3. Council Decision 2002/187/JHA of 28 February 2002 setting up Eurojust with a view to reinforcing the fight against serious crime // Official Journal of the European Union. – 2002. – L 63. – P. 1–13.
4. Конвенція про взаємодопомогу в кримінальних справах між державами-членами Європейського Союзу від 29 травня 2000 року // Офіційний сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994\\_238/page](http://www.zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_238/page).
5. Council Framework Decision 2002/465/JHA of 13 June 2002 on joint investigation teams // Official Journal of the European Union. – 2002. – L 162. – P. 1–3.
6. Council Framework Decision 2003/577/JHA of 22 July 2003 on the execution in the European Union of orders freezing property or evidence // Official Journal of the European Union. – 2003. – L 196. – P. 45–50.
7. Council Framework Decision 2008/978/JHA of 18 December 2008 on the European evidence warrant for the purpose of obtaining objects, documents and data for use in proceedings in criminal matters // Official Journal of the European Union. – 2008. – L 350. – P. 72–92.
8. Угода між Україною та Європейським поліцейським офісом про стратегічне співробітництво від 4 грудня 2009 року // Офіційний сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994\\_954](http://www.zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_954).
9. Волеводз А. Построение Евразийского союза потребует создания новых механизмов для противодействия «интеграционной» преступности или нам нужен Евразпол / А. Волеводз [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.allrus.info/main.php?ID=643738>.