

УДК 343.02

**ОСНОВНІ НАПРЯМИ ТА ЕТАПИ ПОБУДОВИ
СПІЛЬНОЇ КРИМІНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ**

Давиденко М. Л.,

кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри кримінально-правових дисциплін
юридичного факультету
Харківського національного університету
імені В. Н. Каразіна

Анотація: статтю присвячено питанням побудови спільної кримінальної політики держав-учасників Європейського Союзу, виокремлено основні етапи цього процесу, визначено основні напрями та правову складову інтеграційного процесу законодавства в сфері протидії злочинності.

Ключові слова: кримінальна політика Європейського Союзу, рівні міжнародного співробітництва держав-учасників ЄС у сфері протидії злочинності, історичні етапи створення єдиної кримінальної політики ЄС.

Аннотация: статья посвящена вопросам построения общей уголовной политики государств-участников Европейского Союза, выделены основные этапы этого процесса, определены основные направления и правовую составляющую интеграционного процесса законодательства в сфере противодействия преступности.

Ключевые слова: уголовная политика Европейского Союза, уровни международного сотрудничества государств-участников ЕС в сфере противодействия преступности, исторические этапы создания единой уголовной политики ЕС.

Annotation: the article is devoted to the issues of building a common criminal policy of the member states of the European Union, highlights the main stages of this process, identifies the main directions and the legal component of the integration process of legislation in the field of counteraction to crime.

Key words: criminal policy of the European Union, levels of international cooperation of EU member states in the field of combating crime, historical stages of creation of a single EU criminal policy.

На сучасному етапі розвитку цивілізації протидія злочинності вже перестала бути внутрішньою проблемою окремої держави. Міжнародним співтовариством здійснюється процес формування спільних зусиль щодо боротьби з різноманітними проявами злочинності, і в першу чергу з тими видами злочинності які мають ознаки транснаціональної. Україна є активним учасником цього процесу.

Україна йде шляхом євроінтеграції. Необхідними умовами для ефективного налагодження такого співробітництва є гармонізація матеріального і процесуального законодавства України до законодавства Європейського Союзу (ЄС), та розробка нормативно-правової бази для співробітництва компетентних органів України, які згідно законодавства є суб'єктами протидії злочинності та відповідних органів ЄС.

Різні аспекти міжнародного співробітництва у сфері протидії різним видам злочинності та побудови спільної кримінальної політики досліджувалось такими українськими вченими як О. Джу́жа, В. Др'ю́мін, О. Житний, Н. Зелінська, А. Клочко, М. Пашковський, О. Шостко, М. Хавронюк та інші. Однак процес об'єднання зусиль різних країн на міжнародному та регіональному рівні знаходиться у постійній динаміці, особливо це стосується країн Європейського Союзу, які на сьогодні досягли найбільшого ступеню міжнародної інтеграції і продовжують процес об'єднання в тому числі у сфері протидії злочинності.

Метою цієї статті є дослідження історичних етапів побудови спільної кримінальної політики країн Європейського Союзу, та виділення основних напрямів співробітництва держав-учасників ЄС та аналіз правової основи цього процесу.

Міжнародне співробітництво держав-учасників ЄС у сфері протидії злочинності розвивається на трьох рівнях: рівень двостороннього співробітництва між державами; регіональний рівень; співробітництво на універсальному (загальносвітовому) рівні.

Розробка та реалізація політики боротьби зі злочинністю на світовому рівні покладено на Організацію Об'єднаних Націй (ООН). Ця організація складається з шістьох головних органів і приблизно трьохсот допоміжних органів. До головних органів належать: Генеральна Асамблея, Рада Безпеки, Економічна і соціальна рада, Рада з Опіки, Міжнародний Суд, Секретаріат.

Генеральна Асамблея ООН є головним дорадчим органом який розробляє і ухвалює спеціальні міжнародні документи. З питань боротьби зі злочинністю доцільно виділити Конвенцію про боротьбу з торгівлею людьми і з експлуатацією проституції третіми особами 1950 р., Додаткову конвенцію про скасування рабства, работоргівлі, інститутів і звичаїв, подібних до рабства 1956 р., Конвенцію про боротьбу з незаконним захопленням повітряних судів 1970 р., Конвенцію про боротьбу з незаконними актами, спрямованими проти безпеки цивільної авіації 1971 р., Конвенцію про запобігання і покарання злочинів проти осіб, що користуються міжнародним захистом, у тому числі дипломатичних агентів 1973 р., Конвенцію про боротьбу з захопленням заручників 1979 р., Конвенцію ООН про боротьбу проти незаконного обігу наркотичних засобів і психотропних речовин 1988 р., Конвенцію про боротьбу з

незаконними актами, спрямованими проти безпеки морського судноплавства 1988 р., Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти транснаціональної організованої злочинності Прийнята резолюцією 55/25 Генеральної Асамблеї від 15 листопада 2000 року, Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції, прийнята резолюцією 58/4 Генеральної Асамблеї від 31 жовтня 2003 року [1].

Основним органом, який координує діяльність держав у боротьбі з організованою злочинністю, є Економічна та Соціальна Рада, у її складі постійно функціонує Комісія з попередження злочинності й кримінального правосуддя, яка працює на розробленні проєктів міжнародно-правових актів, які потім виносяться на розгляд держав-членів ООН.

Комісія з попередження злочинності та кримінального правосуддя (ССРСЖ) була створена відповідно до резолюції 1992/1 Економічної і Соціальної Ради (ЕКОСОП) на прохання Генеральної Асамблеї (резолюція 46/152 від 18 грудня 1991 р.) [1] замість розпушеного Комітету з попередження злочинності і боротьби з нею. Комісія виступає в якості основного керівного органу Організації Об'єднаних Націй у галузі попередження злочинності та кримінального правосуддя.

Двадцять шоста сесія Комісії з попередження злочинності й кримінального правосуддя пройшла 22-26 травня 2017 року в м. Вена (Австрія). Сесія була присвячена темі «Комплексні стратегії попередження злочинності: участь громадськості, соціальна політика і освіту в підтримку верховенства закону» [1].

Питанням протидії злочинності окремо займаються спеціальні конгреси з попередження злочинності і поводження з правопорушниками. Конгреси проводяться під егідою ООН раз в п'ять років. На першому конгресі у 1955 році обговорювався текст «Мінімальних стандартних правил поводження із засудженими», проблеми організації та здійснення праці ув'язненими, статус працівників пенітенціарних установ. З 12 по 19 квітня 2015 року в м. Доха (Катар) прошов черговий 13-й Конгрес ООН «Інтеграція питань попередження злочинності та кримінального правосуддя», який було присвячено питанням попередження злочинності на національному та міжнародному рівнях і реформування системи правосуддя. У роботі Конгресу брали участь 5 тис. Представників з 142 країн. Конгресом була прийнята Дохінська декларація, яка закликає держави-члени ООН активізувати зусилля правоохоронних органів у боротьбі з незаконним обігом наркотиків та протидії транснаціональній організованій злочинності через двостороннє, регіональне і міжнародне співробітництво. Наступний Конгрес ООН проти злочинності планується провести в 2020 році в Японії.

У структурі Секретаріату ООН діє Сектор з попередження злочинності та кримінального правосуддя.

Для координації національних поліцейських структур боротьби зі злочинністю створено спеціальну Міжнародну організацію кримінальної поліції Інтерпол. Україна є членом цієї організації і має структурний підрозділ – Національне Центральне Бюро Інтерполу в Україні.

На регіональному рівні в останні роки для України має співробітництво з країнами ЄС, які послідовно налагоджують співробітництво у сфері проведення спільної кримінальної політики протидії злочинності як всередині союзу, так і з іншими країнами. Можна виділити основні напрями вирішення завдання утворення спільної кримінальної політики ЄС і України: 1) гармонізація матеріальних і процесуальних норм; 2) встановлення співробітництва органів кримінальної юстиції у сфері обміну інформацією, кримінального переслідування злочинців та притягнення їх до відповідальності; 3) розшуку майна, яке може бути конфісковано, арешт та конфіскацію предметів злочинної діяльності та доходів від неї, повернення активів, які є предметом злочинної діяльності або набути внаслідок такої діяльності.

Формування спільної кримінальної політики Європейського Союзу має свою історію. Ідея про створення єдиної політики в сфері протидії основним видам злочинності на першому етапі почала втілюватись у межах діяльності Ради Європи. Під егідою цієї організації були розроблені перші конвенції, що закріплюють кримінальні, кримінально-процесуальні і кримінально-виконавчі правові норми (Європейська конвенція про видачу 1957 р. [2], Європейська конвенція про взаємну допомогу у кримінальних справах 1959 р.) [3].

Рада Європи – міжнародна організація, яка була заснована в 1949 році, для сприяння співробітництву між її членами, країнами Європи, в сфері стандартів права, прав людини, демократичного розвитку, законності та культурної взаємодії. До її складу входять 47 держав. Рада Європи приймає резолюції та рекомендації, або розробляє тексти міжнародних угод, які не є обов'язковими для виконання державами-учасниками організації тому вимагають підписання і ратифікації. Тому, говорити про побудову єдиної європейської кримінальної політики під егідою Ради Європи не можна. Ідея створення єдиної кримінальної політики поступово реалізується в межах Європейського Союзу. Це стало можливим завдяки тому, що сьогодні Євросоюз знаходиться на такій стадії інтеграції коли двадцять вісім країн, що входять до його складу відмовились від частини суверенітету на користь центральних органів Євросоюзу в тому числі у питанні кримінальної політики.

Можливість законодавчого визначення основних напрямів кримінальної політики первинним правом ЄС закріплена за Європейським Парламентом та Радою ЄС, до компетенції яких належить встановлення мінімальних правил за допомогою директив. Але таке становище існувало не завжди. Компетенція ЄС у сфері протидії злочинності не була визначена як пріоритетною. До підписання Амстердамського договору у 1997 р. [4] співпраця країн-членів ЄС здійснювалася на договірній основі, шляхом узгодження рішень всіма країнами. І тільки після підписання вказаної угоди відбулася реформа кримінально-правової сфери співробітництва держав-членів ЄС.

Уперше, на договірному рівні питання протидії злочинності з'явилося у вигляді концепції «простору свободи, безпеки та юстиції» і була закріплена Амстердамським договором відповідно до ч. 4 ст. 2 якого однією з цілей ЄС визначено «збереження і розвиток Союзу як простору свободи, безпеки та юстиції, в межах якого свобода руху осіб забезпечується разом з відповідними заходами щодо контролю на зовнішніх кордонах, надання притулку, імміграції, попередження злочинності і боротьби з нею». Раді ЄС були надані законодавчі повноваження, що реалізовувалися за допомогою ухвалення юридично обов'язкових рішень і рамкових рішень. Не зважаючи на те, що реформа значно

покращила ситуацію в сфері єдиної кримінальної політики, але вона не позбавила всіх недоліків. Можна констатувати той факт, що розширення повноважень інститутів ЄС, яке відбулося в цей період, свідчило про тенденції переходу від простого співробітництва держав-членів у галузі боротьби зі злочинністю, що здійснювалося переважно на міжнародно-правових засадах, до формування і розвитку спільної політики ЄС у кримінально-правовій сфері. В наступні роки рішеннями Віденського (1998), Тамперського (1999), Брюссельського (2001) самітів ЄС та іншими було продовжено роботу з конкретизації і гармонізації кримінального права і кримінального процесу шляхом зближення законодавства держав-членів.

Співробітництво країн-членів перейшло на новий рівень після Лісабонського договору, згідно якого більшість держав-членів добровільно обмежили свій суверенітет у кримінально-правовій сфері на користь інституцій ЄС. Цей договір розширив компетенцію ЄС з видання нормативних правових актів у сфері простору свободи, безпеки та правосуддя.

Однак не всі країни ЄС пішли на такий крок, існують вилучення для ряду держав-членів ЄС, на які правові акти ЄС у сфері простору свободи, безпеки та правосуддя поширюють свою дію. Згідно двох Протоколів до Договору про функціонування ЄС визначені особливі позиції Сполученого Королівства Великої Британії та Північної Ірландії (Протокол № 21) [5] та Данії (Протокол № 22) [6].

Другим шляхом побудови спільної кримінальної політики в Європі є встановлення співробітництва органів кримінальної юстиції у сфері обміну інформацією, кримінального переслідування злочинців та притягнення їх до відповідальності. Початком такої діяльності можна вважати створення системи TRVI (від франц. – «terrorism, radicalisme, extremisme et violence internationale») – «тероризм, радикалізм, екстремізм і насильницькі дії транснаціонального характеру») як координаційного органу. До неї входили міністри країн Спільноти що займаються питаннями боротьби з тероризмом, імміграцією, проблема розповсюдження наркотиків. З 1987 року в роботі цього органу приймають участь США, Канада і Австралія. Система включала конференцію міністрів внутрішніх справ і міністрів юстиції, на яку запрошують представників інших заінтересованих органів. Безпосередня організація взаємодії була покладена на спеціалізовані групи TRVI-1 (взаємодія правоохоронних органів), TRVI-2 (питання оперативного використання спецпідрозділів поліції, їх спецпідготовки, та оснащення), TRVI-3 (проти дія транснаціонального наркобізнесу, «відмиванню грошей» тощо), TRVI-4 (взаємодія в рамках Шенгенської групи). Для організації взаємодії TRVI в 1977 році було створено бюро зв'язку для обміну оперативної інформації.

Створення Європейського Союзу, який почав діяти з 1993 року стало новим етапом у сфері єдиної європейської політики в частині координації та взаємодії органів кримінальної юстиції. Згідно Маастрихтського договору було прийнято рішення про створення Ради міністрів юстиції і внутрішніх справ, у результаті групи TRVI були перейменовані в комітети. Раді було надано право приймати рішення, що є обов'язковим для правоохоронних органів держав-учасників.

Окремим етапом створення єдиної кримінальної політики є створення Європейського поліцейського відомства (Європол), що передбачено в статті К.3 Договору про Європейський Союз, і стало об'єктом Конвенції від 26 липня 1995 року про створення Європейського поліцейського відомства, коротко іменована «Конвенція про Європол» яка вступила в чинності 1 жовтня 1998 року після ратифікації всіма країнами ЄС [7]. У повному обсязі виконувати свої функції Європол почав з 1 липня 1999 року.

Згодом до Конвенції про Європол неодноразово вносилися зміни та доповнення, враховуючи той факт, що зміни до тексту конвенції вносилися шляхом укладення спеціальних міжнародних договорів (додаткових протоколів), які вимагали підписання і ратифікації всіма державами-членами, ускладнювало здійснення необхідних реформ у діяльності Європолу, тому було скасовано згадану Конвенцію і замінено її Рішенням Ради від 6 квітня 2009 року «Про створення Європейського поліцейського відомства (Європол)» [8], подальший перегляд якого не потребує національних ратифікацій. Таким чином, було засноване юридично «нове» Європейське поліцейське відомство яке виступає правонаступником «старого» Європолу, в тому числі щодо ув'язнених останнім міжнародних угод. «Новий» Європол набуває ряд додаткових можливостей і повноважень, які не мав його попередник, зокрема, повноваження займатися злочинами, які не обов'язково здійснені в межах злочинної організації (див. Пункт 8 преамбули і статтю 4). «Новий» Європол має фінансуватися вже не за рахунок внесків держав-членів, а безпосередньо із загального бюджету ЄС. Європол очолює директор, який призначається Радою ЄС, має трьох заступників, які керують окремими департаментами (оперативним, управління та забезпечення). Кожна країна ЄС має національний відділ, який є єдиним органом зв'язку з Європолом, будучи одночасно і джерелом, і одержувачем інформації. Основні напрями практичної діяльності Європолу – координація роботи національних слідчих органів, інформаційне та науково-технічне сприяння розслідуванню злочинів. З 2007 року співробітники Європолу отримали право брати участь у роботі змішаних слідчих бригад.

Крім Європолу координація у сфері простору свободи, безпеки та правосуддя здійснюється також іншими спеціально створеними європейськими установами, такими, як Євроюст і Європейське відомство з боротьби з шахрайством – ОЛАФ. Всі ці установи ЄС не є за своєю суттю структурним підрозділом національної правоохоронної системи держав, до основної мети їх створення віднесена діяльність зі співробітництва в сфері боротьби зі злочинністю.

Євроюст (Eurojust) – орган ЄС, створений рішенням Ради ЄС «Про створення Євроюсту» з метою посилення боротьби з тяжкою злочинністю» 2002/187 / ПВД від 28.02.2002 (частково змінений рішенням від 16.12.2009) з метою координації роботи національних прокуратур та інших відомств, які здійснюють кримінальне переслідування і розслідування кримінальних справ у державах-членах [9]. Головним завданням Євроюсту є сприяння в проведенні слідчих дій на території ЄС.

Важливою складовою кримінальної політики ЄС у сфері протидії злочинності є створення умов які уніможливають користування активами, отриманих від злочинів, для реалізації цього завдання Радою ЄС було

прийнято рішення 2007/854/JNA яке вимагає від кожної держави-члена ЄС створення Національного агентства з повернення активів (ARO) [10].

Національні агентства будують партнерські відносини з Ініціативою StAR на засадах взаємності та відповідності високим вимогам до якості, оперативності та конфіденційності обміну інформацією. StAR – це партнерська ініціатива Групи Світового банку та Управління Організації Об'єднаних Націй з наркотиків і злочинності, яка підтримує міжнародні зусилля, спрямовані на припинення практики приховування активів, отриманих від корупційних злочинів.

Ініціатива StAR, співпрацюючи з усіма відповідними установами, в тому числі фінансовими центрами і антикорупційними агентствами, надає державам технічну і правову допомогу в напрямі виявлення, повернення та конфіскації активів, отриманих злочинним шляхом та сприяє посиленню міжнародної співпраці у цій сфері. Крім того, вносить інновації у глобальну боротьбу з корупцією, розробляючи стратегію і методи виявлення активів, отриманих від корупційних злочинів, співпрацюючи з низкою міжнародних інституцій, зокрема, таких як: Управління Організації Об'єднаних Націй з наркотиків і злочинності, G8, G20, Організація економічного співробітництва і розвитку (OECD) і Цільова група з фінансових заходів (FATF).

Питання розшуку, арешту, розпорядження злочинним активами на міжнародному рівні регулюються Конвенцією Організації Об'єднаних Націй про корупції [1], Конвенцією Ради Європи про відмивання, пошук, арешт та конфіскацію доходів, одержаних злочинним шляхом, та про фінансування тероризму [11], 2005 року, Рішенням Ради Європейського Союзу 2007/845/JNA від 6 грудня 2007 року щодо співпраці між офісами з повернення активів у сфері розшуку та виявлення доходів від злочинів або іншого майна, пов'язаного із злочинами, Директивою ЄС 2014/42/EU «Про замороження і конфіскацію зняряд і доходів від злочинів у Європейському Союзі» від 03 квітня 2014 року [12].

Можна зазначити, що ЄС був пройшов тривалий і складний шлях від незалежності держав-членів ЄС у сфері кримінального правосуддя і наявності співпраці лише шляхом укладення міжнародних договорів, якими передбачалися мінімальні стандарти в кримінальному і кримінально-процесуальній сферах, через поступове обмеження компетенції держав-членів ЄС за допомогою передачі частини своєї компетенції інститутам ЄС. За допомогою зближення законодавства в кримінальній і кримінально-процесуальних сферах ЄС, створення власної правової наднаціональної системи, і створення установ правоохоронної сфери на території ЄС (Європол, Євроюст).

ЛІТЕРАТУРА

1. Організація Об'єднаних Націй: Офіційний сайт [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.un.org/russian/basic/members.htm>
2. Європейська конвенція про видачу 1957 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/995_033
3. Конвенція про взаємодопомогу в кримінальних справах між державами-членами Європейського Союзу [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_238
4. Амстердамський договір [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.cvce.eu>
5. Protocol (N 21) On the position of the United Kingdom and Ireland in respect of the area of freedom, security and justice // Official Journal of the European Union. – 2010. – С. 83. – Р. 295-298.
6. Protocol (N 22) On the position of Denmark // Ibid. –Р. 299 -304.
7. Конвенція про Європол від 26 липня 1995 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://eur-lex.europa.eu>
8. Council Decision 2009/371/JNA of 06.04.2009 establishing the European Police Office (Europol) // Official Journal of the European Union. L 121/37.
9. Council Decision 2002/187/JNA of 28.02.2002 setting up Eurojust with a view to reinforcing the fight against serious crime // Official Journal of the European Union. L. 63.
10. Рішення Ради ЄС 2007/845/JNA [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://eur-lex.europa.eu>
11. Конвенція Ради Європи про відмивання, пошук, арешт та конфіскацію доходів, одержаних злочинним шляхом, та про фінансування тероризму [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://rm.coe.int/168008371f>
12. Директива ЄС 2014/42/EU [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://eur-lex.europa.eu>