

## РОЗДІЛ 9 МІЖНАРОДНЕ ПРАВО

УДК 341.1

### ІНСТИТУЦІЙНИЙ РЕГІОНАЛЬНИЙ МЕХАНІЗМ СПІВРОБІТНИЦТВА У БОРОТБІ ЗІ ЗЛОЧИННІСТЮ В МЕЖАХ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ: МІЖНАРОДНО-ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ

### REGIONAL INSTITUTIONAL MECHANISM OF COOPERATION IN PREVENTION OF CRIMES IN EU: INTERNATIONAL LEGAL ANALYSIS

Нуруллаєв Ількін Садагат огли,  
к.ю.н., доцент кафедри міжнародного права

*Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого*

Стаття розглядає міжнародно-правовий аспект в інституційному регіональному механізмі співробітництва у боротьбі зі злочинністю в ЄС. Відображений розвиток регіональних механізмів для співробітництва у боротьбі зі злочинністю. Проаналізовані міжнародно-правові акти, які визначають співробітництво у боротьбі зі злочинністю на регіональному рівні ЄС. Визначено основні інститути ЄС для співробітництва у боротьбі зі злочинністю на регіональному рівні. Досліджено правові основи та особливості діяльності Європола та Євроюста.

**Ключові слова:** міжнародне співробітництво у боротьбі зі злочинністю, ЄС, Європол, Євроюст.

Статья рассматривает международно-правовой аспект в институционно региональном механизме сотрудничества в борьбе с преступностью в ЕС. Отображено развитие региональных механизмов для сотрудничества в борьбе с преступностью. Проанализированы международно-правовые акты, которые определяют сотрудничество в борьбе с преступностью на региональном уровне ЕС. Определены основные институты ЕС для сотрудничества в борьбе с преступностью на региональном уровне. Исследованы правовые основы и особенности деятельности Европола и Евроюста.

**Ключевые слова:** международное сотрудничество в борьбе с преступностью, ЕС, Европол, Евроюст.

The article is devoted to the peculiarities of the creation within the EU of an institutional mechanism for cooperation in combating crime. International cooperation in the fight against crime demonstrates a tendency to strengthen its regional component. A special place here is occupied by the EU, where the depth of inter-state integration provided an opportunity to create a unique institutional regional cooperation mechanism in the fight against crime. Europol and Eurojust are considered as its main elements.

The article points out that the history of the creation of specialized institutional bodies of the EU to combat crime clearly demonstrates the extent to which international cooperation in combating crime depends on the depth of integration aspirations and the capabilities of the states that implement it. This example demonstrates the extremely limited opportunities for such cooperation for states that have not moved to sufficiently deep integration relations in the political sphere. These circumstances minimize the possibility of borrowing the European example even in the case of using the international treaty mechanism for governing the organ of a single police organization, as it was in the first years of Europol's functioning. This is due to the nature of the state's powers in the fight against crime, which belong to sensitive sovereign rights. That is why in the last thirty years Europol has been in a state of permanent reform.

The article also examines the complex legal nature of Europol, which retains some of the characteristics of an international interstate organization, but is also a specialized body of the EU with powers in the area of law and order.

The article suggests that granting Europol and Eurojust their own powers to prevent, detect, uncover and investigate crimes can be a positive tool for countering and preventing international violations in the EU. This optimism is inspired by the fact that lately there has been a clear tendency to constantly expand the competence of these bodies, especially Europol, which gradually assumes the responsibility of the national police authorities.

**Key words:** international cooperation in the fight against crime, EU, Europol, Eurojust.

Тенденції посилення регіонального компоненту міжнародного співробітництва у боротьбі зі злочинністю продемонстровано останніми подіями сьогодення. Особливе місце займає ЄС, де глибина міждержавної інтеграції надала можливість створити унікальний інституційний регіональний механізм співробітництва у боротьбі зі злочинністю. В основі тривалості і суперечності створення чинного механізму співробітництва держав ЄС у боротьбі зі злочинністю лежала складність пошуків спільних підходів до інтеграції національних органів з підтримання правопорядку держав ЄС. Саме дослідження міжнародно-правових інструментів, які були покладені в основу цього унікального процесу, дає можливість з'ясувати їх переваги та недоліки, а також оцінити можливість та доцільність їх використання у міжнародно-правовій практиці інших міжнародних інтеграційних утворень.

Метою статті є з'ясування умов формування інституційного регіонального механізму співробітництва у боротьбі зі злочинністю в межах ЄС, а також організаційно-правових підстав такого формування.

Виклики сьогодення свідчать про все більшу популярність у правовому полі досліджень міжнародно-правового співробітництва у боротьбі зі злочинністю на регіональному рівні. Вказане характеризує тенденцію до розподілу центру ваги у міжнародній боротьбі зі злочинністю між відповідними рівнями, а саме універсальним та регіональними. Дослідження різних аспектів міжнародного співробітництва у боротьбі зі злочинністю на регіональному рівні здійснювалось в цілому українськими та зарубіжними юристами: М. В. Буромський [1], А. Г. Волеводз [2], Н. А. Зелінська [3], Е. Кіршнер [7], З. М. Макаруха [8], Р. В. Нигматуллин [4], І. С. О. Нуруллаєв [5], М. Сант'яго [17] та ін. Проте, аналіз та системна оцінка міжнародного співробітництва у боротьбі зі злочинністю на регіональному рівні, а також інституційно-правових основ такого явища в його динаміці, особливо в аспекті формування міжнародно-правового механізму співробітництва, потребує додаткових досліджень, враховуючи швидкий розвиток подій.

Однією з найзначиміших подій в історії людства є становлення інтеграційного утворення ЄС. ЄС є кращим під-

твердженням співробітництва держав, з подальшим розширенням простору об'єднання від окремих галузей, до створення єдиних, загальноєвропейських цінностей.

Головним напрямком Європейської інтеграції є прагнення до економічного єднання Європи, створення єдиного ринку та єдиної валюти. Разом з тим, для ЄС є небажаною комбінація прагнення до процвітаючої економіки з ростом злочинності, що посягає на інтереси ЄС [1, с. 110].

Міжнародне співробітництво правоохоронних органів європейських держав було започатковано ще у 70-ті роки ХХ ст. Водночас, реальне співробітництво було започатковано шляхом утворення у 1975 р. особливого координаційного органу 12 західноєвропейських держав: Бельгії, Великобританії, Греції, Данії, Ірландії, Іспанії, Італії, Люксембургу, Нідерландів, Португалії, ФРН і Франції. Вирішальним для створення такого органу слугувало досягнення між вказаними західноєвропейськими державами домовленості у створенні робочої групи й проведенні регулярних нарад (двічі на рік) міністрів внутрішніх справ (юстиції), керівників поліції й органів безпеки для координації боротьби зі злочинністю. Вартує уваги той факт, що сама назва «TREVI» групою була одержана від аббревіатури французьких слів «Тероризм, радикалізм, екстремізм і насильницькі дії міжнародного характеру» [2, с. 49].

Початок значного зростання проявів організованої злочинності, тероризму й шахрайства був пов'язаний з одночасним відкриттям внутрішніх кордонів ЄС та розширенням європейських інтеграційних процесів [3, с. 11]. Такі суспільні процеси стали новими викликами для компетентних органів держав-членів та інститутів ЄС у рамках Європейського простору свободи, безпеки та юстиції [4, с. 179]. При цьому, вони загрожують не лише безпосередньо кожному громадянину ЄС, а й також політичній, правовій та економічній системі ЄС [5, с. 535].

Заслугує уваги беззаперечний факт того, що більш ніж півстоліття розвивалося співробітництво між правоохоронними й судовими органами держав-членів ЄС у сфері боротьби зі злочинністю на різних рівнях, а саме: двосторонньому, регіональному (наприклад, у рамках Ради Європи), універсальному (Інтерпол і ООН), а також у рамках ЄС [6]. Водночас, вперше на рівні установчих договорів ЄС домовленості держав-членів безпосередньо торкнулися питань співробітництва у боротьбі зі злочинністю в Договорі про ЄС 1992 р. [7, с. 38].

Пріоритетними завданнями співробітництва поліції і судових органів у кримінально-правовій сфері, як визначено ст. 29 Договору про ЄС 1992 р., є протидія тяжким і особливо тяжким злочинам, які являють надзвичайну загрозу державам-членам ЄС. Серед таких злочинів Договір називає тероризм, торгівлю людьми, злочини проти дітей, торгівлю наркотиками, зброєю, корупцію та шахрайство [8].

Слід вказати, що співробітництво держав-членів ЄС має особливість, яка не є притаманною для інших регіональних та інтеграційних об'єднань. Отже, таке співробітництво здійснюється у двох формах:

1) шляхом безпосередньої взаємодії поліцейських органів і судів у рамках ЄС;

2) шляхом взаємодії держав-членів через спеціально створені для цієї установи ЄС, спеціалізовані органи ЄС і структурні підрозділи його інститутів [1, с. 111].

З метою виконання відповідних норм установчих договорів, а також задля організації співробітництва поліції і судів у кримінально-правовій сфері було створено такі спеціалізовані органи, як Європол – Європейська поліцейська організація та Євроюст – Європейська установа по співробітництву у сфері кримінально юстиції.

Слід зазначити, що Конвенцію про створення Європолу було прийнято 26 липня 1995 р. При цьому, ця Конвенція набула чинності 01 жовтня 1998 р. після її ратифікації всіма країнами ЄС. Разом з Конвенцією було прийнято ряд

протоколів (наприклад, Протокол про привілеї й недоторканності співробітників Європолу) [9].

Європол повноцінно почав функціонувати тільки у липні 1999 р., коли всі держави ЄС ратифікували Конвенцію про створення Європолу, прийняту Радою ЄС 26 липня 1995 р. Рішенням Ради ЄС від 06 квітня 2009 р. про створення Європейської поліцейської організації (Європол) [10, с. 37] зазначена Конвенція була скасована. Таке рішення *de jure* повторно визначило правові основи діяльності Європолу, який *de facto* станом на той час вже десять років як існував і успішно виконував покладені на нього функції [11, с. 52]. В основу ухвалення даного рішення було покладено те, що на момент створення Європолу, ЄС не мав у своєму розпорядженні повноважень видавати акти законодавчого характеру в кримінально-правовій сфері. Таким чином, саме створення Європолу здійснювалося шляхом укладення між державами-членами спеціального міжнародного договору – Конвенції про створення Європейської поліцейської організації. Водночас, слід звернути увагу на ту обставину, що перегляд Конвенції, як і її укладення, здійснювався за допомогою спеціальних міжнародних договорів (додаткових протоколів), що вимагали її підписання та ратифікації всіма державами-членами. Однак, оскільки держави-члени повсякчас затягували ратифікаційний процес, здійснення необхідних реформ у правовому статусі Європолу відкладалося б на багато років [12].

Сьогодні Європол – спеціалізований орган ЄС, діяльність якого направлена на координацію оперативно-розшукових дій поліцій та інших компетентних органів держав ЄС, збір, аналіз і обмін інформацією про злочини й осіб, причетних до їхнього здійснення.

Враховуючи місце Європолу в організаційному механізмі ЄС, можна надати вказаній інституції наступну характеристику: правоохоронна установа з юридичною, фінансовою й інституціональною автономією обмеженого характеру стосовно інших органів Союзу [13, с. 24].

У діяльності Європолу простежується така ціль, як підвищення ефективності співробітництва компетентних органів у сфері запобігання й боротьби зі злочинами міжнародного характеру, які повинні відповідати певним критеріям.

Доцільним є зазначення вказаних критеріїв, зокрема в наступному розумінні. По-перше, повинні бути фактичні вказівки на те, що до їхнього здійснення причетні злочинна організація або організована злочинна група. По-друге, злочин повинен завдавати шкоди двом або більше державам-членам ЄС. По-третє, злочин повинен мати масштаб й наслідки, для усунення яких потрібні спільні дії й загальний підхід з боку держав-членів ЄС. З урахуванням вказаних критеріїв до компетенції Європолу у сфері розслідування злочинів віднесені:

- тероризм;
- незаконний обіг наркотиків;
- незаконна торгівля людьми;
- злочини, пов'язані зі створенням мереж нелегальної імміграції;
- незаконна торгівля ядерними й радіоактивними речовинами;
- торгівля викраденими транспортними засобами;
- фальшивомонетництво й підробка євро;
- незаконні дії щодо відмивання грошей і пов'язані із цим злочини;
- пов'язані між собою кримінальні злочини, які або вчинені з метою придбання коштів для здійснення названих злочинів, або сприяють їхній підготовці й прихованню [1, с. 111].

Водночас, Додаток до ст. 2 Конвенції Європолу містить в собі перелік інших видів злочинів, які також можуть входити до сфери діяльності Європолу відповідно до поставлених перед ним цілей, а саме:

– злочини проти життя, здоров'я або особистої волі (вбивство й заподіяння тяжкої шкоди здоров'ю; незаконна торгівля органами й тканинами людини; викрадення людей; незаконне обмеження волі; взяття в заручники; расизм і ксенофобія);

– злочини проти власності або суспільного блага, включаючи обман (організований грабіж; незаконна торгівля культурними цінностями, включаючи антикваріати й твори мистецтва; шахрайство й обман; рекет і вимагання; фальшивомонетництво й незаконне використання грошових знаків; підробка адміністративних документів і торгівля ними; підробка грошей і коштів платежу; комп'ютерні злочини; корупція);

– незаконна торгівля зброєю й нанесення шкоди навколишньому середовищу (незаконна торгівля зброєю, боєприпасами й вибуховими речовинами, видами тварин та рослин, що вимирають і їх різновидами; екологічні злочини; незаконна торгівля гормональними речовинами й іншими активаторами росту) [1, с. 111].

З урахуванням викладеного, Європол є міжнародною правоохоронною організацією, яка:

1) координує у сфері оперативно-розшукової діяльності, що здійснюється правоохоронними органами держав ЄС;

2) збирає інформацію, що представляє оперативний інтерес, і організовує обмін нею в рамках інформаційної системи, що поєднує держави ЄС та інші країни, що співпрацюють між собою;

3) бере участь у розслідуванні злочинів транснаціонального характеру, шляхом включення фахівців Європолу до складу спільних слідчих груп [14, с. 53].

Проте така форма поліцейського співробітництва в рамках ЄС, як Європол, зазнала суттєвих реформ, про що свідчить Рішення Ради 2009/371 від 06 квітня 2009 р. «Про заснування Європейського Поліцейського Офісу (Європолу)» [15], яким замінено Конвенцію про Європол 1995 р. Вартує уваги та обставина, що причиною зміни правових основ функціонування Європолу (який відповідно до Рішення 2009/371 є правонаступником Європолу, створеного відповідно до Конвенції про Європол) є труднощі, пов'язані з процедурою внесення змін до Конвенції. При цьому, специфікою та одночасно складністю самої процедури внесення змін до головного правового інструменту є те, що Європол не може динамічно та ефективно функціонувати, якщо такі зміни набирають чинності лише через чотири чи п'ять років після їх погодження на найвищому політичному рівні [16]. Натомість, сама процедура внесення змін до рішення Ради триває від одного до кількох місяців, що дає змогу визначати компетенцію Європолу залежно від визначених політичних пріоритетів. Таким чином, заміна Конвенції про Європол таким законодавчим актом ЄС, як Рішення Ради, має своїм наслідком не лише спрощення процедури внесення змін до правових рамок діяльності Європолу, але й низку якісних змін щодо структури та мандату цієї організації [5, с. 539].

Слід вказати, що окрім Європолу, в межах ЄС є ще інша інституція регіонального характеру у сфері співробітництва держав у боротьбі зі злочинністю – Євроюст. Вказана інституція була створена 28 лютого 2002 р. Рішенням Ради ЄС «Про створення Євроюст із метою посилення боротьби з тяжкою злочинністю» [17] (з останніми змінами від 16 грудня 2008 р. [18]).

При цьому, на Євроюст як європейську організацію правосуддя покладено завдання забезпечення належної координації національних органів кримінального переслідування й підтримання розслідування тяжких злочинів, особливо проведених Європолем, а також тісної співпраці з Європейською судовою мережею, зокрема задля спрощення виконання судових доручень [19].

Перед Євроюстом відповідно до положень ч. 1 ст. 3 Рішення про Євроюст у ході розслідувань і вживанні заходів

щодо кримінального переслідування, що зачіпають дві й більше держав-членів ЄС й проведених по фактах злочинних діянь, що відносяться до видів тяжкої злочинності, у т.ч. організованої, ставляться наступні цілі, а саме:

1. Розбудувати й поліпшувати координацію між компетентними органами держав-членів відносно дій щодо розслідування й кримінального переслідування, які вони проводять на своїй території, з врахуванням будь-якого запиту, що зроблено від компетентного органа одного з них, а також будь-якої інформації, наданої компетентним органом на підставі приписів, виданих відповідно до установчих договорів.

2. Зміцнювати співробітництво між компетентними органами держав-членів, зокрема шляхом сприяння міжнародній правовій допомозі й виконанню запитів про видачу.

3. Підтримувати іншими способами зусилля компетентних органів держав-членів з метою підвищення ефективності здійснюваних ними розслідувань і заходів для кримінального переслідування.

Водночас, розширено сферу діяльності й завдання Євроюсту, про що свідчить ст. 85 Консолідованої версії Договору про функціонування ЄС, до яких поряд з викладеним у Рішенні віднесено (абз. 2 ч. 1):

1. Порухення кримінальних розслідувань, а також висування пропозицій про порушення кримінальних переслідувань, проведених компетентними національними органами, зокрема по фактах злочинів, що зазіхають на фінансові інтереси ЄС.

2. Координація таких розслідувань і кримінальних переслідувань.

3. Посилення судового співробітництва, у т.ч. шляхом розв'язання конфліктів юрисдикцій і за допомогою тісного співробітництва з Європейською судовою мережею [20].

Таким чином, можна констатувати наявність можливостей протистояння росту злочинності на європейському континенті з урахуванням створення в межах ЄС певного інституційного механізму співробітництва. При цьому, у якості основних елементів такого інституційного механізму можна виділити Європол як орган, що забезпечує співробітництво між поліцейськими відомствами, митними органами й іншими компетентними органами по боротьбі зі злочинністю, а також Євроюст – в якості координатора співробітництва між судовими органами держав-учасниць ЄС.

Проведені дослідження дають можливість дійти висновку, що історія створення вказаних спеціалізованих інституційних органів ЄС боротьби зі злочинністю наочно демонструє пряму залежність міжнародного співробітництва у боротьбі зі злочинністю від глибини інтеграційних прагнень і можливостей держав, які його безпосередньо здійснюють. Водночас, такий приклад дає можливість демонстрації вкрай обмежених можливостей такого співробітництва для держав, що не перейшли до інтеграційних відносин в політичній сфері, що, в свою чергу, мінімізує можливості запозичення такого прикладу навіть у випадку використання міжнародного договірною механізмом керування органом єдиної поліцейської організації. Вказане пов'язане із самою природою повноважень держави у сфері боротьби зі злочинністю, що належать до суверенних прав. Саме тому спеціалізовані інституційні органи ЄС боротьби зі злочинністю, такі як Європол і Євроюст належать до міжнародних органів, що знаходяться у стані перманентного реформування.

Водночас, можливим є констатування висновку, що наділення Європолу і Євроюсту власними повноваженнями щодо припинення, виявлення, розкриття й розслідування злочинів може стати позитивним інструментом протидії та запобіганню міжнародним правопорушенням у межах ЄС в цілому. Цей оптимізм вселяє та обставина, що про-

тягом останнього часу спостерігається чітка тенденція до постійного розширення їх компетенції, особливо Європо-лу, який поступово перебирає на себе частину повноважень національних поліцейських органів.

## ЛІТЕРАТУРА

1. Волеводз А. Г. Некоторые организационные аспекты сотрудничества в борьбе с преступностью в Европейском Союзе / А. Г. Волеводз // Уголовное право. – 2009. – № 4. – С. 110–116.
2. Нигматуллин Р. В. Становление сотрудничества государств Европы в борьбе с преступностью / Р. В. Нигматуллин // Международное публичное и частное право. – 2006. – № 2. – С. 49–53.
3. European citizens and freedom, security and justice, qualitative survey of citizens of the Member States / European Commission, DG JHA. – March, 2008. – P. 11–13.
4. Kirchner E. Security threats and institutional response. The European context / E. Kirchner // Asia Europe Journal. – 2005. – № 3. – P. 179–197.
5. Макаруха З. М. Правові механізми боротьби зі злочинністю та запобігання їй у рамках Європейського Поліцейського Офісу (Європол) / З. М. Макаруха // Актуальні проблеми держави і права. – 2010. – Вип. 55. – С. 535–541.
6. Raum der Sicherheit : Einleitung. Atigkeitsbereiche der EuropAischen Union (Electronic resource) // Das Portdl der EuropAischen Union [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.europa.eu.int/scadplus/leg/de/lvb/133002.htm>.
7. Consolidated version of The Treaty on European Union // 24.12.2002 Official Journal of the European Communities C 325/35. – P. 38–155.
8. Маастрихтский договор об учреждении Европейского союза от 07 февраля 1992 года [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/dat/11992M/htm/11992M.html>
9. Council Act of 26 July 1995 drawing up the Convention on the establishment of a European Police Office (Europol Convention) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:1995:316:0001:0032 :EN:PDF>
10. Council Decision of 6 April 2009 establishing the European Police Office (Europol) // Official Journal of the European Union. L 121, 15 May 2009. – Brussel, 2009. – P. 37.
11. Волеводз А. Г. Учреждения и органы Европейского союза по судебному и полицейскому сотрудничеству / А. Г. Волеводз // Общие пространства России – ЕС : право, политика, экономика. – 2010. – Вып. 8. – С. 52.
12. Решение Совета Европейского союза о создании Европол [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://eulaw.edu.ru/documents/legislation/law\\_defence/europol\\_decision.htm](http://eulaw.edu.ru/documents/legislation/law_defence/europol_decision.htm)
13. Грибовская Н. Н. Международно-правовые основы организации и деятельности Европейской полицейской организации (Европол) и ее сотрудничество с правоохранительными органами Российской Федерации : Дис. ... канд юрид. наук : спец. 12.00.10 / Н. Н. Грибовская. – М., 2007. – С. 24.
14. Santiago M. Europol and Police cooperation in Europe / M. Santiago. – New York, 2000. – P. 53.
15. Coucil Decision 2009/371 of 6 April 2009 establishing the European Police Office (Europol) // Official Journal 121/37 of 15.05.2009.
16. European Commission (2006). Commission Staff Working Document : Accompanying document to the Proposal for a Council Decision Establishing the European Police Office (Europol) : Impact Assessment, COM (2006) 817 final, SEC (2006) 1683 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga\\_doc?smartapi=cele \(apiprodICELEXnumdoc&lg=SEN&numdoc=41995A1127\(01\)&model=guichett](http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi=cele (apiprodICELEXnumdoc&lg=SEN&numdoc=41995A1127(01)&model=guichett)
17. 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 Communities. L 63, 06/05/2002 – P. 1–13.
18. Council Decision 2009/426/JHA of 16 December 2008 on the strengthening of Eurojust and amending Decision 2002/187/JHA setting up Eurojust with a view to reinforcing the fight against serious crime // Official Journal of the European Union. L 138. 4/06/2009 – P. 0014.
19. Presidency conclusions. Tampere European Council. 15 and 16 October [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://europa.eu.int/council/off/conclu/oct99/oct99\\_en.htm](http://europa.eu.int/council/off/conclu/oct99/oct99_en.htm)
20. Консолидированная версия Договора о функционировании Европейского союза [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0047:0200:EN:PDF>