

Юридичні науки

УДК 343.341

Краснов Олександр Володимирович

начальник відділу

Державна прикордонна служба України

МІЖНАРОДНЕ СПІВРОБІТНИЦТВО ДПСУ У СФЕРІ ПРОТИДІЇ ТРАНСНАЦІОНАЛЬНІЙ ЗЛОЧИННОСТІ

Анотація. Статтю присвячено питанням міжнародного співробітництва Державної прикордонної служби України з компетентними правоохоронними органами іноземних країн у протидії транснаціональній організованій злочинності. Визначено, що міжнародне співробітництво із протидії транснаціональній злочинності має розглядатися як одна із найважливіших складових реалізації антикримінальної політики України.

Автором виділено основні форми міжнародного співробітництва у протидії організованій злочинності, в яких спостерігається високий рівень її транснаціоналізації, що обумовлює потребу у міжнародному співробітництві у цій сфері.

Ключові слова: транснаціональна злочинність, міжнародне співробітництва, організовані злочинні угруповання, правоохоронні органи.

Постановка проблеми. Міжнародне співробітництво є невід'ємною складовою системи охорони державного кордону, при цьому діяльність суб'єктів цього співробітництва орієнтована, передусім, саме на запобігання та боротьбу з транснаціональною організованою злочинністю.

Значення міжнародного співробітництва постійно зростає з огляду на транснаціоналізацію організованої злочинності, зростання її масштабів та

ступеню загрози для національної безпеки України, міжнародного правопорядку у цілому.

Удосконалення цього співробітництва вимагає напрацювання належної теоретичної бази, що охоплює широке коло його складових як на центральному, так і на регіональному рівнях.

Стан дослідження проблеми. Питанням міжнародного співробітництва у правоохоронних питаннях присвячено широке коло робіт українських та іноземних науковців, зокрема А. Дорошенка, Н. Зелінської, М. Корнієнка, В. Ущаровського, О. Шостко, Х.П.Ф. Хайнекера.

Аналіз досліджень проблем протидії організованій злочинності, проведений у країнах Західної Європи та США дозволяє виокремити низку напрямів.

По-перше, це дослідження, спрямовані на удосконалення правоохоронної діяльності [1-3]. У цих роботах дослідники розглядають питання удосконалення тактики правоохоронних органів при проведенні певних заходів, а також надають пропозиції щодо покращення антикримінальної національної політики.

Інший підхід концентрує увагу навколо визначення тенденцій розвитку транснаціональної організованої злочинності як прояву глобалізації, обумовленому тенденціями глобального розвитку [4-8]. Організована злочинність в таких роботах розглядається як феномен, що потребує узгоджених дій світового співтовариства. Водночас, питання міжнародного співробітництва розглядаються у цих роботах, у першу чергу, в контексті діяльності міжурядових організацій.

Водночас, дослідження цих вчених не стосуються питань міжнародного співробітництва органів охорони державного кордону, що до цього часу залишаються на науковому рівні неопрацьованими. Це не лише стає на заваді формуванню основ такого співробітництва, а й звужує

можливості нашої держави належним чином забезпечувати власну прикордонну безпеку.

З огляду на викладене, **метою статті** є розкриття підходів до організації міжнародного співробітництва органами охорони державного кордону України та формування пропозицій щодо його удосконалення.

Виклад основного матеріалу. Досягнення належного рівня міжнародного співробітництва передбачає формування відповідної правової бази. На двосторонньому рівні співробітництво здійснюється в рамках двосторонніх договорів, що укладаються із компетентними органами, з метою запобігання, викриття та розслідування злочинів транскордонного характеру. Основними формами міжнародного співробітництва ДПСУ у протидії транснаціональній злочинності є:

- проведення спільних оперативно-розшукових та слідчих заходів із виявлення та знешкодження організованих злочинних угруповань, причетних до транскордонної злочинності, притягнення їх членів до кримінальної відповідальності;
- проведення робочих зустрічей з метою координації такого роду спільних заходів;
- обмін результатами аналізу ризиків у сфері охорони державного кордону, у т.ч. тих, що стосуються діяльності транскордонної організованої злочинності;
- інформаційний обмін щодо осіб, причетних чи підозрюваних у причетності до організованої злочинності, злочинних угруповань та сфер їх діяльності, обставин конкретних злочинів;
- обмін інформацією щодо стану та тенденцій розвитку оперативної обстановки у сфері протидії транскордонній організованій злочинності;
- обмін досвідом із протидії транскордонній організованій злочинності;
- організація спільних навчань із протидії транскордонній організованій злочинності;

- обмін інформацією щодо нових предметів та речовин, що знаходяться у незаконному обігу;
- обмін даними щодо каналів, у першу чергу транскордонного характеру, незаконного переміщення нелегальних мігрантів, а також заборонених до вільного обігу товарів та речовин та предметів контрабанди, у т.ч. грошових коштів та інших цінностей;
- спільне проведення розшуку осіб, підозрюваних у вчиненні злочинів, а також осіб, що ухиляються від кримінальної відповідальності за вчинення злочинів;
- проведення спільних досліджень з питань протидії транскордонній злочинності та іншим загрозам національній безпеці у прикордонній сфері, а також міжнародній безпеці, що стосуються діяльності органів охорони державного кордону;
- обмін нормативно-правовими актами, а також результатами наукових досліджень та іншими матеріалами, що можуть становити інтерес для партнерської сторони з точки зору забезпечення міжнародного співробітництва у сфері охорони державного кордону.

Слід зазначити, що конкретні напрями співробітництва та заходи із їх реалізації визначаються із кожною суміжною державою окремо, з огляду на наявну оперативну обстановку та тенденції її розвитку, а також потреби у забезпеченні прикордонної безпеки України на конкретній ділянці державного кордону.

На сьогодні між урядами України та усіх суміжних країн укладено низку міжнародних договорів про протидію організованій злочинності та співробітництво, що, значною мірою, визначають функціонування системи інтегрованого управління кордонами в нашій державі.

Важливою складовою міжнародного співробітництва є запровадження спільного патрулювання державного кордону з підрозділами прикордонних держав. На державному кордоні із РП,

Словаччиною, Угорщиною та Румунією, які мають з Україною договори про режим державного кордону, діє інститут Прикордонних Уповноважених. До їх повноважень входить, зокрема, забезпечення виконання положень двосторонніх договорів, а також аналіз стану роботи із протидії злочинам на державному кордоні. На них покладається вирішення практичних питань із організації та проведення спільних прикордонних операцій, а також спільних оперативно-профілактичних заходів.

Отже, міжнародне співробітництво у сфері охорони державного кордону на лінії протидії транснаціональній організованій злочинності здійснюється за такими напрямками:

- спільний контроль у пунктах пропуску через державний кордон та спільне патрулювання державного кордону із підрозділами відповідних відомств суміжних країн, а також спільне використання технічних засобів та елементів інфраструктури;
- взаємодія із оперативними підрозділами суміжних країн у рамках проведення спільних операцій, аналізу інформації щодо стану та тенденцій розвитку оперативної обстановки, обміні інформацією та досвідом у протидії злочинності;
- узгодженні питань охорони спільного кордону по лінії прикордонних уповноважених;
- формування та удосконалення діяльності мережі контактних пунктів з питань охорони державного кордону;
- спільне прогнозування та усунення надзвичайних ситуацій;
- узгодження контрольних процедур та уніфікація документів, які оформлюються за результатами їх проведення;
- запобігання виникненню конфліктних ситуацій у пунктах пропуску через державний кордон;

- підготовка персоналу в рамках отримання технічної допомоги, що включає реалізацію спільних проєктів, обмін науково-викладацьким складом, а також проведення спільних тренінгів, консультацій, конференцій, інших навчальних та наукових заходів [9, с. 136-137].

Означені вище напрями міжнародного співробітництва реалізуються, у першу чергу, на загальнонаціональному рівні. Не менше значення, на нашу думку, має співробітництво локального рівня, тобто транскордонне.

Розбудова транскордонного співробітництва не лише сприяє вирішенню поточних завдань правоохоронної, у тому числі оперативно-розшукової діяльності, а й має суттєве значення з точки зору розбудови стратегічних відносин із державами-партнерами, що мають пріоритетне значення для України.

Відповідно до Закону України «Про транскордонне співробітництво» [10] транскордонне співробітництво – це спільні дії, спрямовані на встановлення поглиблення економічних, соціальних, науково-технічних, екологічних, культурних та інших відносин між територіальними громадами, їх представницькими органами, місцевими органами виконавчої влади України та територіальними громадами, відповідними органами влади інших держав у межах компетенції, визначеної їх національним законодавством».

На нашу думку, вказане визначення має низку обмежень. По-перше, суб'єктами транскордонного співробітництва можуть бути не лише територіальні громади, їх представницькі органи та місцеві органи виконавчої влади, а й місцеві підрозділи вищих органів влади держави. При цьому слід враховувати, що транскордонне співробітництво є формою міждержавного співробітництва, що реалізується у певних регіонах, а отже роль вищих органів державної влади при цьому залишатиметься суттєвою. По-друге, метою транскордонного співробітництва є не лише поглиблення відносин між територіальними громадами, а забезпечення розвитку певних

прикордонних регіонів, у першу чергу громад, що мешкають у цих регіонах.

Таким чином, під транскордонним співробітництвом розумітимемо міждержавне співробітництво, що реалізується, переважно, у прикордонних суміжних регіонах спрямоване на забезпечення гуманітарного, економічного, культурного та суспільного розвитку цих регіонів. Його складовою є співробітництво з правоохоронних питань, націлене на запобігання вчиненню злочинів у вказаних регіонах, у першу чергу, пов'язаних із незаконними операціями на державному кордоні.

Суттєвого значення у реалізації транскордонного співробітництва має Державна програма розвитку транскордонного співробітництва на 2016-2020 роки [11] (далі – Програма).

Програма прийнята на виконання Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року [12] (далі - Стратегія). Транскордонне співробітництво визначено одним із пріоритетів як цієї Державної стратегії, так і реалізації політики сусідства ЄС.

Транскордонне співробітництво здійснюється як на центральному, так і на місцевому рівнях. На нашу думку, ці рівні також охоплюють і потреби оперативного співробітництва органів охорони державного кордону у сфері протидії організованій злочинності.

Таке співробітництво може передбачати як обмін досвідом, отримання технічної допомоги, так і проведення спільних оперативно-розшукових заходів.

Слід зазначити, що однією із перепон реалізації транскордонного співробітництва Програма зазначає «декларативний характер спільних пріоритетів міждержавного співробітництва, недосконалий механізм спільного планування та обмежені інструменти реалізації спільних із сусідніми державами проектів транскордонного співробітництва». На нашу думку, протидія організованій злочинності відноситься саме до реальних

пріоритетів міжнародного співробітництва, а отже ефективна діяльність на цьому напрямі сприятиме і удосконаленню міждержавних відносин України із сусідами – країнами ЄС у цілому, а отже і реалізації нашої країною політики європейської інтеграції.

Чинна Програма не визначає протидію транскордонній злочинності у якості пріоритету транскордонного співробітництва. На нашу думку, цей недолік має бути усунуто у наступних редакціях цього документу, що прийматимуться у подальшому.

Так само і серед пріоритетів реалізації Програми, на нашу думку, має бути визначено налагодження ефективних механізмів протидії транскордонній злочинності на кордонах між Україною та країнами-членами ЄС та Республікою Молдовою.

Слід зазначити, що «боротьба з нелегальною міграцією, організованою злочинністю та контрабандою» визначена серед основних завдань Програми за напрямом сприяння економічному та соціальному розвитку прикордонних регіонів України. На нашу думку, серед завдань доцільніше було б визначити «удосконалення співробітництва між правоохоронними органами України та суміжних країн у сфері протидії транскордонній злочинності», оскільки «боротьба зі злочинністю» навряд чи може бути визначена як завдання цього документу.

Також серед завдань Програми визначено «забезпечення прикордонного менеджменту та безпеки державного кордону». Вважаємо, що мова має йти не про забезпечення, а про удосконалення прикордонного менеджменту та безпеки державного кордону.

Пункт 31 Заходів щодо забезпечення розвитку транскордонного співробітництва на 2016-2020 роки (додаток 1 до Програми) передбачає «забезпечити ефективну взаємодію правоохоронних органів України та сусідніх держав з метою боротьби з організованою злочинністю в прикордонних регіонах». Виконавцями цього пункту визначені

Національна поліція, Адміністрація Держприкордонслужби, та облдержадміністрації. Водночас не визначено, яким саме чином ця взаємодія може бути забезпечена, що обумовлює, на нашу думку, декларативний характер цього пункту Заходів. Вважаємо, що цим пунктом доцільно було б передбачити регулярне проведення робочих зустрічей на міжрегіональному рівні та налагодження каналів інформаційного обміну.

До Переліку проектів транскордонного співробітництва, яким може надаватися державна фінансова підтримка (додаток 2 до Програми) віднесено «регіональне співробітництво щодо запобігання та боротьби з транскордонною злочинністю між Румунією та Україною (великомасштабний інфраструктурний проект Спільної операційної програми прикордонного співробітництва Європейського інструменту сусідства на 2014-2020 роки "Румунія - Україна")». Виконавцем цього пункту визначено Головне управління Національної поліції в Івано-Франківській області, Івано-Франківська облдержадміністрація. На нашу думку, серед виконавців мають бути зазначено і регіональні органи Державної прикордонної служби України. Окрім цього, доцільним є розширення цього проекту на інші ділянки державного кордону України з країнами – членами ЄС та Молдовою.

Іншим проектом такого роду визначено «ефективний та безпечний кордон між Угорщиною та Україною», виконавцем якого є ДФС, Мінфін, Закарпатська митниця ДФС, Адміністрація Держприкордонслужби та Закарпатська облдержадміністрація.

Окрім цього, визначено проект «розвиток ІТ-інфраструктури українських митної та прикордонної служб на українсько-польському кордоні», виконавцями якого є ДФС, Мінфін, Адміністрація Держприкордонслужби та Львівська облдержадміністрація.

На нашу думку, зазначені проекти доцільно було б об'єднати в один проект із удосконалення траснкордонного співробітництва у сфері протидії

транскордонній злочинності та забезпеченню безпеки державного кордону, який би передбачав заходи режимного, оперативно-розшукового та інформаційного характеру і розповсюджувався б на усі ділянки державного кордону між Україною та країнами ЄС та Молдовою.

Характерною рисою сучасних міжнародних відносин є зростання ролі прикордонних регіонів для налагодження міждержавної співпраці. Значна увага та фінансова підтримка транскордонному співробітництву приділяється у рамках регіональної політики країни Європейського Союзу. Істотний внесок у розвиток регіонів та надання фінансової та технічної допомоги здійснюють європейські програми INTERREG, TACIS, FHARE [13, с. 120]. Україна суміжні із нею країни ЄС здійснюють транскордонне співробітництво в рамках Європейського інструменту сусідства та партнерства – ЄІСП (ENPI CBC), що охоплює цілий ряд програм, основна мета яких є похідною від результатів масштабного розширення Європейського Союзу в 2004 р. та 2007 р. [14, с. 221]. Проект ENPI CBC Interreg розроблений за моделлю транскордонного співробітництва всередині самого Євросоюзу і в його основі лежить концепція співпраці між регіонами по обидві сторони від кордону, яка в цьому випадку їх об'єднує, а не розділяє. На сьогодні працює 13 основних програм, які функціонують вздовж зовнішнього кордону Європейського Союзу, спрямованих на допомогу розвитку прикордонних регіонів. Це завдання вирішується, зокрема, через підтримку економічного та культурного розвитку, надання країнам-партнерам допомоги у вирішенні спільних завдань у таких галузях, як охорона навколишнього середовища, освіта та охорона здоров'я, допомога у підтримці ефективності та безпеки кордонів.

У цьому зв'язку інтерес становить практика формування т.з. євро регіонів, тобто просторових формувань, що включають у себе господарські комплекси якнайменш двох держав, що мають спільний кордон, створених задля стимулювання соціально-економічного розвитку

своїх територій [15]. На нашу думку, це може включати і розширення взаємодії правоохоронних органів таких регіонів, що об'єднуються задля вирішення питань відповідно до їх компетенції. Слушною є думка про необхідність визначення стратегічного напрямку – формування простору безпеки у прикордонні суміжних країн, у якому здійснюється ефективна протидія злочинам. Їх своєчасне виявлення та розкриття [16, с. 117]. Очевидно, що розширення транскордонного співробітництва потребує високого рівня довіри між сторонами, що його здійснюють. Водночас, інтенсифікація взаємодії у правоохоронній сфері є способом формування такої довіри, оскільки питання безпеки є одними із найгостріших, тих, що потребують першочергової взаємодії. Практичний досвід вказує на те, що саме у цій сфері, як правило, досягнення порозуміння може бути відносно простим. І саме отримані тут напрацювання можуть у подальшому позитивно сприяти розширенню взаємодії у інших сферах – культурній, економічній та соціальній. Це, у свою чергу, сприятиме досягненню стратегічних цілей нашої держави у напрямі європейської та євроатлантичної інтеграції.

Узагальнюючи вищевикладене, можна зробити наступні **висновки**.

На нашу думку, перспективними напрямками транскордонного співробітництва органів охорони державного кордону на напрямі ОРД із протидії транснаціональній організованій злочинності можуть бути:

- налагодження каналів безпосереднього інформаційного обміну в режимі онлайн із використанням захищених засобів зв'язку;
- проведення спільних оперативно-розшукових заходів;
- проведення нарад із координації діяльності та обміну досвідом;
- здійснення спільної оцінки стану оперативної обстановки в регіоні та тенденцій її подальшого розвитку;

- спільне проведення інформаційно-аналітичної роботи, у т.ч. аналізу ризиків та напрацювання кримінологічних індикаторів для проведення оперативного пошуку;
- утворення координаційних центрів, у тому числі віртуальних.

До зазначених заходів доцільним є залучення з української сторони представників не лише Державної прикордонної служби України, а й інших відомств – суб'єктів інтегрованого управління кордоном.

Література

1. Brown D. *Combatting International Crime. The Longer Arm of the Law.* New York: Routledge, 2008. 304 p.
2. *Crime Control, Politics, and Policy* / Peter J. Benekos, Alida V. Merlo. Cincinnati: Anderson Publishing, 2006. 284 p.
3. Gottschalk P. *Policing Organized Crime. Intelligence Strategy Implementation.* Boca Raton: CRC Press, 2010. 274 p.
4. *Global Crime Inc.* / Louise Shelley, John Picarelli, Chris Corpora // *Beyond Sovereignty. Issues for a Global Agenda.* Wadsworth, 2003. pp. 143-166.
5. *Methods and Motives: Exploring Links between Transnational Organized Crime & International Terrorism* / Louise I. Shelley, John T. Picarelli. U.S. Department of Justice, 2005. 114 p.
6. *Global organized crime : a reference handbook* / Mitchel P. Roth. Santa Barbara ABC-CLIO, LLC, 2010. 308 p.
7. Bourbeau, P. *The Securitization of Migration.* Routledge, New York, 2011. 166 p.
8. Jojarth, C. *Crime, War, and Global Trafficking.* Cambridge, Cambridge University Press. 2009, 325 p.
9. Литвин М.М. *Інтегроване управління кордонами : підручник.* Хмельницький : Видавництво Національної академії Державної прикордонної служби України ім. Б. Хмельницького, 2012. 416 с.

10. Про транскордонне співробітництво : Закон України від 24 червня 2004 р. № 1861-IV // Відомості Верховної Ради України від 05.11.2004 — 2004 р., № 45. С. 1829.
11. Державна програма розвитку транскордонного співробітництва на 2016-2020 роки : Постанова Кабінету Міністрів України від 23 серпня 2016 р. № 554. Урядовий кур'єр від 28.09.2016 — № 182.
12. Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2020 року : Постанова Кабінету Міністрів України від 6 серпня 2014 р. № 385. Офіційний вісник України, 2014 р., № 70, ст. 1966.
13. Красножон О.С. Українсько-румунські відносини в контексті транскордонного співробітництва Одеського регіону. Наукові праці. Політологія. Випуск 261. Том 273. 2016. С. 119-123.
14. Примуш М. В. Транскордонні держави : Україна, Молдова і Румунія на шляху до євроінтеграції / М. Примуш, О. М. Чальцева // Україна – Румунія – Молдова: історичні, політичні та культурні аспекти взаємин у контексті сучасних європейських процесів. Чернівці : Букрек, 2006. С. 219–230.
15. Студенніков І. В. Транскордонне співробітництво та його місце в регіональному розвитку. URL: http://www.nbu.gov.ua/portal/natural/nvnu/misnarod_vidnos/2009_11/R1/Pavliha.pdf.
16. Цигикал П.О. Транскордонне співробітництво та високотехнологічний кордон: динамічний взаємозв'язок // Цигикал П.О., Шинкарук О.М., Інформаційна безпека людини, суспільства держави. 2018. № 1 (23). С. 116-120.