

Legal regulation of Ukraine's international cooperation in law enforcement for certain types of crimes

Нормативно-правове регулювання міжнародного співробітництва України у правоохоронній сфері щодо окремих видів злочинів

Volodymyr Zuiiev

Key words:

convention, agreement, international treaty, international cooperation, combating crime.

Ключові слова:

конвенція, угода, міжнародний договір, міжнародне співробітництво, протидія злочинності.

Обов'язок співпраці держав безпосередньо впливає зі Статуту ООН. Зокрема, у ч. 3 ст.1, ст. 55 та 56 йдеться про обов'язок співробітництва в галузі соціальних проблем¹. Співробітництво держав у сфері протидії злочинності є однією зі спеціальних форм соціального партнерства. Норми, що регулюють зазначені питання у правоохоронній сфері, утворюють міжгалузевий інститут – міжнародне співробітництво в боротьбі зі злочинністю. На перший план виходять такі види злочинів, як міжнародний тероризм, організована транснаціональна злочинність, торгівля людьми, кіберзлочинність, відмивання грошей та корупційні злочини, наркобізнес тощо, які становлять небезпеку не тільки для окремих держав, але й для всього людства, що потребує спільних зусиль і повсякденного співробітництва правоохоронних органів у всьому світі.

Міжнародне співробітництво у кримінальних провадженнях регулюється міжнародними (двосторонніми та багатосторонніми) договорами України та законами України. Найбільш широкого застосування під час міжнародного співробітництва у кримінальному провадженні набули такі міжнародні договори: Європейська конвенція про видачу правопорушників 1957 р. (а також Додаткові протоколи 1975 р. та 1978 р.), Європейська конвенція про взаємну допомогу у кримінальних справах 1959 р. (а також Додаткові протоколи 1978 р. та 2001 р.), Конвенція про правову допомогу і правові відносини у цивільних, сімейних і кримінальних справах 1993 р. Правовою підставою для здійснення міжнародного співробітництва у кримінальному провадженні також є укладені в межах ООН, Ради Європи та інших міжнародних організацій багатосторонні конвенції, спрямовані на боротьбу з конкретними видами міжнародних злочинів. У системі міжнародних договорів, що регулюють правовідносини у сфері міжнародного співробітництва під час кримінального провадження, чільне місце посідають і міждержавні двосторонні договори у сфері надання взаємної правової допомоги у кримінальних провадженнях, укладені Україною.

Для реалізації виконання багатосторонніх та двосторонніх міжнародних договорів на рівні відповідних відомств компетентних органів України та компетентних органів інших держав укладаються міжвідомчі й міжнародні договори у формі меморандумів, протоколів та угод. Слід також зазначити, що окремі питання організації діяльності органів влади та їх посадових осіб у сфері міжнародного співробітництва під час кримінального провадження врегульовано саме відомчими нормативними актами (наприклад, Наказ Генерального прокурора України від 18.09.2015 р. № 223 «Про організацію роботи органів прокуратури України у галузі міжнародного співробітництва»)².

З метою ефективного міжнародного співробітництва правоохоронні органи України тісно співпрацюють із Інтерполом – міжнародною організацією, що створена для забезпечення співробітництва відомств поліції різних країн у боротьбі зі злочинністю. Національне центральне бюро Інтерполу (Укрбюро Інтерполу) представляє Україну в міжнародній організації кримінальної поліції (Інтерпол) і є центром координації взаємодії правоохоронних органів країни з компетентними органами закордонних держав щодо боротьби

¹ Статут Організації Об'єднаних Націй. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_010.

² Кримінальний процес : підручник / О.В. Капліна, О.Г. Шило, В.М. Трофименко та ін. / за заг. ред. О.В. Капліної, О.Г. Шило. Харків : Право, 2018. с. 532–533.

зі злочинністю, яка має транснаціональний характер³. Правове регулювання діяльності Укрбюро Інтерполу ґрунтується на нормативних актах Інтерполу, актах МВС України (наказ МВС України від 15.02.1995 р. № 104 «Про створення підрозділів Укрбюро Інтерполу», наказ МВС України від 05.01.2005 р. № 3 «Про затвердження Інструкції з організації розшуку обвинувачених, підсудних осіб, які ухиляються від відбування кримінального покарання, безвісно зниклих осіб та встановлення особи невпізнаних трупів», наказ МВС України від 08.12.2005 р. № 1132 «Про затвердження Порядку залучення радників Національним центральним бюро Інтерполу», наказ МВС України від 07.07.2011 р. № 410 «Про затвердження Інструкції про порядок прийняття органами внутрішніх справ України рішень про заборону в'їзду в Україну іноземцям та особам без громадянства», наказ МВС України від 22.06.2012 р. № 560 «Про затвердження Положення про Робочий апарат Укрбюро Інтерполу») та Положенні про Національне центральне бюро (далі – НЦБ) Інтерполу (Постанова КМУ від 25.03.1993 р. №220), а також Інструкції від 09.01.1997 р. №3/1/2/5/2/2, яка визначає порядок використання правоохоронними органами України можливостей НЦБ для співробітництва із Генеральним секретаріатом Інтерполу і правоохоронними органами інших держав.

Важливим кроком у сфері боротьби з організованою злочинністю міжнародного характеру стало створення Європолу (європейське управління поліції). До основних позитивних рис співробітництва з Європолом відносять такі особливості: міжвідомче співробітництво, багатомовна платформа співробітництва – Бюро офіцерів зв'язку, безпечна, швидка, вигідна система обміну інформацією, надання різноманітної допомоги в проведенні заходів та розслідувань – аналіз, експертиза, спільні оперативно-слідчі групи, проекти навчання та спеціалізовані тренінги. Але через відсутність належної правової бази більшість таких форм не використовувалась⁴. Певного прогресу у співробітництві із Європолом було досягнуто лише із підписанням та ратифікацією Угоди між Україною та Європейським поліцейським офісом про оперативне та стратегічне співробітництво (Угоду підписано 14.12.2016 р. та ратифіковано 12.07.2017 р.)⁵.

У 2002 р. було створено новий орган ЄС – Євроюст. Його призначенням є надання допомоги державам-членам з розслідування найнебезпечніших злочинів і координування їх практичної діяльності в цій сфері. З часом сфера допомоги Євроюсту розширилась і на інші держави. Нині підписана та ратифікована Україною Угода про співробітництво між Україною та Європейською організацією з питань юстиції, яка діє з метою посилення співробітництва між Україною і Євроюстом у боротьбі з тяжкими злочинами, зокрема і з організованою злочинністю і тероризмом (ст. 2)⁶.

Міжнародне співробітництво держав перебуває у постійному русі самовдосконалення й тому може природно змінюватись, поповнюватись новими формами. Зокрема, це пов'язано із появою нових способів та методів вчинення злочинів, особливо з огляду на велику різноманітність сфер правовідносин, що порушуються вчиненням злочинів різних видів. А тому спеціалізоване міжнародне співробітництво у кримінальних провадженнях (як багатостороннє, так і двостороннє) щодо злочинів певних видів набуває все більшої актуальності.

Важливим та надзвичайно актуальним є співробітництво правоохоронних органів у боротьбі із транснаціональною кіберзлочинністю. Сьогодні правоохоронні органи іноземних держав взаємодіють у межах розслідувань транснаціональних кіберзлочинів переважно на підставах, передбачених ст.ст. 24–35 Конвенції Ради Європи про кіберзлочинність від 21.11.2001 р. у таких напрямках, як екстрадиція, взаємна допомога (як з метою розслідування злочинів, пов'язаних із комп'ютерними системами та даними, так і з метою збирання доказів у електронній формі), добровільна допомога (*спонтанна інформація*), взаємна допомога щодо тимчасових заходів (наприклад, термінове збереження комп'ютерних даних), термінове розкриття збережених даних про рух інформації, транскордонний доступ до комп'ютерних даних, цілодобова мережа для обміну інформацією⁷. В Україні повноваженнями з розслідування вказаних видів злочинів наділений, зокрема, Департамент кіберполіції Національної поліції України, який бере активну участь у спецопераціях в рамках міжнародного співробітництва. Відповідно до ч. 4 ст. 14 ЗУ «Про основні засади забезпечення кібербезпеки України» від 05.10.2017 р. передбачається можливість надання Україною

³ Нікітенко О.І. Міжнародне співробітництво правоохоронних органів України по забезпеченню внутрішньої безпеки держави. Право України. 2011. № 9. с. 290.

⁴ Єфімов В.В. Міжнародне співробітництво в оперативно-розшуковій діяльності. Право і суспільство. – 2012. № 1. с. 271.

⁵ Угода між Україною та Європейським поліцейським офісом про оперативне та стратегічне співробітництво. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_001-16/print.

⁶ Угода про співробітництво між Україною та Європейською організацією з питань юстиції. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_024-16.

⁷ Конвенція Ради Європи про кіберзлочинність від 21.11.2001 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_575.

іноземній державі інформації з питань, пов'язаних із боротьбою з міжнародною кіберзлочинністю на підставі запиту, дотримуючись вимог законодавства України та міжнародно-правових зобов'язань. Така інформація може бути надана без попереднього запиту іноземної держави, якщо це не перешкоджає проведенню досудового розслідування чи судового розгляду справи і може сприяти компетентним органам іноземної держави у припиненні кібератаки, своєчасному виявленні і припиненні кримінального правопорушення з використанням кіберпростору⁸.

Останнім часом розвивається протиправна діяльність із використанням криптовалют. Так, за статистикою кібервідділу Національного Агентства по боротьбі зі злочинністю Великої Британії (NCA) у 2013 році було зафіксовано вчинення кримінальних правопорушень із використанням криптовалюти на суму еквівалентну 3 млн дол. США, а у 2016 році – вже понад 100 млн дол. США. Позитивним для України є те, що в рамках міжнародного співробітництва з 2019 р. NCA надає доступ до спеціального програмного забезпечення, за допомогою якого можливо ефективно відслідковувати проведені криптовалютні транзакції у рамках розслідування злочинів у повному обсязі підрозділами СБУ та Департаменту кіберполіції⁹.

Однак для покращення рівня співробітництва в зазначеній сфері та більш оперативної передачі даних доцільно створити єдиний технологічний центр обміну інформацією про кіберзагрози між правоохоронними органами України та іноземними країнами.

Однією із найактуальніших проблем для України, особливо з огляду на соціально-політичні події останніх років, є також боротьба із незаконною торгівлею людьми. Зазначимо, що міжнародне співробітництво у цій сфері регулюється спеціалізованим багатостороннім договором – Міжнародною конвенцією про боротьбу з торгівлею людьми та експлуатацією проституції третіми особами від 02.12.1949 р., а також ЗУ «Про протидію торгівлі людьми» від 20.09.2011 р. (Розділ VIII присвячений міжнародному співробітництву). Складність розслідування цього виду злочинів пояснюється тим, що процес торгівлі людьми може цілком підтримуватись легальними організаціями – приватними туристичними агенціями, фірмами з надання послуг для нібито працевлаштування за кордоном тощо. Закамуфльована вербувальна діяльність не виходить за межі чинного законодавства, основна діяльність є цілком легальною, а тому важко виявляється правоохоронцями. Окрім цього, наявних процедур не вистачає для ефективного співробітництва.

Ст. 15 цієї Конвенції, учасником якої є Україна, передбачає право офіційного звернення з проханням про надання всієї необхідної докладної інформації відносно вчиненого злочину до іншої держави-учасника цієї Конвенції, на території якої сталося злочинне діяння. Інша держава зобов'язана таку інформацію надати¹⁰. Однак таке положення, як і більшість інших, є декларативним. Воно позбавлене реальних механізмів забезпечення. Так, наприклад, у 2014 році під час розслідування кримінального провадження у м. Херсон українські правоохоронні органи звернулись до відповідних органів Республіки Сербської з проханням посприяти у розслідуванні фактів продажу українських дівчат до нічних клубів Сербії та надати певну інформацію. Однак їхнє прохання залишилось без відповіді¹¹.

Таким чином, цілком можна погодитись, що визначення необхідних механізмів, які спрямовані на протидію і захист від нових форм торгівлі людьми, потребує подальшого врегулювання, а також відповідної допомоги європейських експертів, посилення міжвідомчої взаємодії з Інтерполом і Європейським агентством з охорони зовнішніх кордонів країн – членів ЄС (FRONTEX), застосування новітніх інформаційних технологій¹².

Міжнародне співробітництво у правоохоронній сфері також врегульовується і на регіональному рівні. Так, наприклад, одним із важливих, однак не дуже розповсюджених регіональних правових інструмен-

⁸ Про основні засади забезпечення кібербезпеки України : Закон України від 05.10.2017 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2163-19>.

⁹ Марущак А.І. Міжнародне співробітництво у боротьбі з транснаціональною кіберзлочинністю. Інформація і право : науковий журнал. 2018. № 3. с. 106–107.

¹⁰ Міжнародна конвенція про боротьбу з торгівлею людьми та експлуатації проституції третіми особами 1949 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_162.

¹¹ Щербак Г.В. Міжнародне співробітництво у сфері протидії торгівлі людьми. Актуальні питання боротьби з торгівлею людьми в умовах проведення антитерористичної операції (збройного конфлікту) : матеріали міжнар. круглого столу, м. Маріуполь, 18 трав. 2017 р. ; МВС України, Нац. поліція України, Головне упр. нац. поліції в Донц. обл., Донец. юрид. ін-т , Фонд Ганнса Зайделя. Київ : Дакор, 2017. с. 248.

¹² Зозуля Є.В. Міжнародне співробітництво МВС у боротьбі з незаконною торгівлею людьми на сучасному етапі державотворення в Україні. с. 329.

тів для взаємодії правоохоронних органів є Угода між Урядами держав – учасниць ГУУАМ (Азербайджан, Грузія, Молдова та Україна) у сфері боротьби з тероризмом, організованою злочинністю та іншими небезпечними видами злочинів від 20.07.2002 року (далі – Угода) та Протокол до неї від 04.12.2008 року¹³, а також Угода про створення Віртуального Центру ГУУАМ по боротьбі з тероризмом, організованою злочинністю, розповсюдженням наркотиків та іншими небезпечними видами злочинів від 04.07.2003 року (затвердженого Указом Президента України від 01.04.2004 р.). Віртуальний Центр має служити для забезпечення зв'язку, аналізу та обміну оперативною інформацією в режимі реального часу в правоохоронній сфері, а також для сприяння спільним операціям та координації розслідувань.

Відповідно до ст. 1 Угоди від 20.07.2002 року Сторони будуть здійснювати співробітництво у боротьбі зі злочинами в економічній і фінансовій сферах, у тому числі злочинами, пов'язаними з ухиленням від сплати податків, відмиванням грошей і корупцією. Однак, незважаючи на безліч корисних норм, привертає увагу те, що Угода не містить положень, які регламентували б прискорений порядок розгляду запитів про надання допомоги у провадженнях певних категорій. Окрім того, взагалі не міститься норм щодо термінів виконання таких запитів або розподілу запитів на категорії терміновості, що було б корисним. В угоді лише зазначено, що Сторони приймають всі необхідні заходи для забезпечення негайного й повного виконання запиту про сприяння у боротьбі зі злочинами терористичного характеру (ст. 2).

Одним із найдієвіших інструментів міжнародного співробітництва, що допомагають виявляти злочини, пов'язані з корупцією та відмиванням злочинних доходів, є інститут так званої спонтанної інформації (інформації, що надається на добровільній основі). Цей інститут дає можливість компетентним установам держав направляти колегам за межами держави за власною ініціативою інформацію або матеріали, які можуть свідчити про вчинення протиправних дій в межах юрисдикції цієї держави. Своєчасне направлення інформації про такі факти компетентним установам інших держав може привести до виявлення вчиненого там злочину, причетних осіб, злочинних активів та успішного проведення кримінального розслідування. Правовою підставою для спонтанної інформації є ст. 10 Конвенції про відмивання, пошук, арешт та конфіскацію доходів, одержаних злочинним шляхом 1990 року, ст. 28 Кримінальної конвенції про боротьбу з корупцією 1999 року, п. 4 ст. 46, ст. 56 Конвенції ООН проти корупції 2003 року^{14 15 16}. Слід, однак, мати на увазі, що ці норми встановлюють відповідне право Сторін, а не накладають на них зобов'язання.

Особливої уваги заслуговує можливість створення і діяльності спільних міждержавних слідчих груп під час розслідування злочинів, пов'язаних з транснаціональною корупцією і відмиванням злочинних доходів. Відповідно до ст. 49 Конвенції ООН проти корупції 2003 року її Сторони розглядають можливість укладання двосторонніх або багатосторонніх угод чи домовленостей, в силу яких у зв'язку із провадженнями, що є предметом досудового розслідування або судового розгляду в одній або декількох державах, їх зацікавлені компетентні органи можуть створювати спільні слідчі групи. На відміну від загального формулювання Конвенції ООН проти корупції 2003 року ст. 20 Другого додаткового протоколу 2001 року до Європейської конвенції про взаємну допомогу у кримінальних справах 1959 року детальніше регламентує питання створення і діяльності спільних слідчих груп. Цей документ регламентує умови, за яких група може бути створена, вимоги до прохання про створення групи, види учасників групи (керівник, члени, відряджені члени групи), їх повноваження в процесі розслідування, процедура, яка використовується під час збору доказів тощо¹⁷. Можливість створення спільних слідчих груп також передбачена й у вітчизняному законодавстві (ст. 571 КПК України).

Підсумовуючи, варто зазначити, що сьогодні нормативно-правове регулювання міжнародного співробітництва у правоохоронній сфері є досить розгалуженим та різноманітним на міжнародному та регіональному рівнях. Воно є багатостороннє та двостороннє, міждержавне, міжурядове та міжвідомче, спеціалізоване залежно від видів злочинів тощо. Однак у певних випадках наявних механізмів мало. Співробітництво у правоохоронній сфері може бути розвинуте за допомогою розвитку ефективніших систем спільного використання інформації на регіональному і міжнародному рівнях. У багатьох випадках ефек-

¹³ Угода між Урядами держав-учасниць ГУУАМ у сфері боротьби з тероризмом, організованою злочинністю та іншими небезпечними видами злочинів від 20.07.2002 року. URL: https://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/998_149

¹⁴ Конвенція про відмивання, пошук, арешт та конфіскацію доходів, одержаних злочинним шляхом від 08.11.1990 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_029.

¹⁵ Кримінальна конвенція про боротьбу з корупцією URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_101.

¹⁶ Конвенція ООН проти корупції 2003 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_c16.

¹⁷ Другий додатковий протокол 2001 року до Європейської конвенції про взаємну допомогу у кримінальних справах 1959 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_518.

тивному міжнародному співробітництву перешкоджає відсутність чітких каналів комунікації. У цьому контексті було б корисним розроблення та розширення регіональних та субрегіональних баз даних.

Створення спільних слідчих груп є суттєвою новою тенденцією в розвитку ефективного потенціалу для розслідування транснаціональних злочинів усіх видів. Однак існують деякі практичні проблеми організації спільних розслідувань, питання щодо контролю за розслідуванням і щодо відсутності механізмів для оперативного їх вирішення. Щоб спільні слідчі групи стали ефективним інструментом у міжнародному співробітництві, держави повинні вдосконалювати правову базу на національному і міжнародному рівнях.

Анотація

У статті досліджено стан нормативного регулювання міжнародного співробітництва України у правоохоронній сфері. Проведено аналіз нормативного забезпечення та проблем практичної реалізації співробітництва у розслідуванні окремих видів злочинів. Звернуто увагу на деякі неефективні механізми та запропоновано рекомендації щодо їх вдосконалення.

Summary

The article analyzes the level of normative regulation of Ukraine's international cooperation of law enforcement. The analysis of regulatory support and problems of practical implementation of cooperation in the investigation of certain types of crimes is carried out. Some inefficient mechanisms have been highlighted and recommendations for their improvement have been proposed.

Використана література:

1. Статут Організації Об'єднаних Націй. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_010.
2. Кримінальний процес : підручник / О.В. Капліна, О.Г. Шило, В.М. Трофименко та ін. ; за заг. ред. О.В. Капліної, О.Г. Шило. Харків : Право, 2018. 584 с.
3. Нікітенко О.І. Міжнародне співробітництво правоохоронних органів України по забезпеченню внутрішньої безпеки держави. *Право України*. 2011. № 9. С. 286–293.
4. Єфімов В.В. Міжнародне співробітництво в оперативно-розшуковій діяльності. *Право і суспільство*. 2012. № 1. С. 268–273.
5. Угода між Україною та Європейським поліцейським офісом про оперативне та стратегічне співробітництво. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_001-16/print.
6. Угода про співробітництво між Україною та Європейською організацією з питань юстиції. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_024-16.
7. Конвенція Ради Європи про кіберзлочинність від 21.11.2001 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_575.
8. Марущак А.І. Міжнародне співробітництво у боротьбі з транснаціональною кіберзлочинністю. *Інформація і право* : науковий журнал. 2018. № 3. С. 104–110.
9. Про основні засади забезпечення кібербезпеки України : Закон України від 05.10.2017 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2163-19>.
10. Міжнародна конвенція про боротьбу з торгівлею людьми та експлуатацією проституції третіми особами 1949 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_162.
11. Щербак Г.В. Міжнародне співробітництво у сфері протидії торгівлі людьми. *Актуальні питання боротьби з торгівлею людьми в умовах проведення антитерористичної операції (збройного конфлікту)* : матеріали міжнар. круглого столу, м. Маріуполь, 18 трав. 2017 р. ; МВС України, Нац. поліція України, Головне упр. нац. поліції в Донц. обл., Донец. юрид. ін-т, Фонд Ганнса Зайделя. Київ : Дакор, 2017. С. 244–249.
12. Зозуля Є.В. Міжнародне співробітництво МВС у боротьбі з незаконною торгівлею людьми на сучасному етапі державотворення в Україні. *Актуальні питання боротьби з торгівлею людьми в умовах проведення антитерористичної операції (збройного конфлікту)* : матеріали міжнар. круглого столу, м. Маріуполь, 18 трав. 2017 р. ; МВС України, Нац. поліція України, Головне упр. нац. поліції в Донц. обл., Донец. юрид. ін-т, Фонд Ганнса Зайделя. Київ : Дакор, 2017. С. 324–330.
13. Угода між Урядами держав – учасниць ГУУАМ у сфері боротьби з тероризмом, організованою злочинністю та іншими небезпечними видами злочинів від 20.07.2002 року. URL: https://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/998_149.

14. Конвенція про відмивання, пошук, арешт та конфіскацію доходів, одержаних злочинним шляхом від 08.11.1990 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_029.
15. Кримінальна конвенція про боротьбу з корупцією. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_101.
16. Конвенція ООН проти корупції 2003 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_c16.
17. Другий додатковий протокол 2001 року до Європейської конвенції про взаємну допомогу у кримінальних справах 1959 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_518.