

УДК 343.43

С. О. Філіппов, канд. психол. наук, доцент, підполковник юстиції
Національна академія Державної прикордонної служби України
Кафедра кримінального права та процесу
вул. Шевченка, 46, Хмельницький, 29003, Україна

СТРУКТУРНА КОНФІГУРАЦІЯ СИСТЕМИ ПРОТИДІЇ ТРАНСКОРДОННІЙ ЗЛОЧИННОСТІ НА ЗОВНІШНІХ КОРДОНАХ ЄВРОСОЮЗУ

Основна увага в статті приділяється структурній конфігурації системи протидії транскордонній злочинності, що формується у ЄС, зокрема: партнерство між країнами-транзитерами і країнами-донорами з питань знищення схем переміщення мігрантів; створення Європейської прикордонної і берегової охорони на платформі FRONTEX; застосування сил і засобів військово-політичного альянсу, яким є НАТО, в суто поліцейської операції в Егейському морі; механізм інформаційної взаємодії між прикордонними відомствами держав-членів ЄС – EUROSUR; розширення повноважень морських сил країн-партнерів, зацікавлених у протидії нелегальній міграції та поширення їх на прикордонні простори країн максимального міграційного ризику; операції міжнародних інституцій спрямовані на розшук організаторів транскордонного нелегального переміщення людей, сприяння прикордонним службам, реєстрацію та ідентифікацію мігрантів.

Ключові слова: транскордонна злочинність, організація нелегальної міграції, система протидії злочинності, Європейська прикордонна і берегова охорона, кордон.

Постановка проблеми. Глобалізація є об'єктивним явищем сучасного світу. Наслідком глобалізації всіх світових відносин, як економічних, фінансових, так і технологічних, є глобалізація транскордонної злочинності. Очевидно, що інтернаціоналізація злочинності в умовах глобалізації у першу чергу інтенсифікує транскордонну злочинність, впливаючи як на її кількісні показники, так і на ті показники, що визначають рівень її суспільної небезпеки. Це, у свою чергу, обумовлює необхідність інтернаціоналізації системи протидії транскордонній злочинності, оскільки контролювати її на рівні окремих держав неможливо. При цьому міжнародна правоохоронна діяльність у ЄС тривалий час характеризувалася інертністю, реактивним способом реагування на транскордонні криміногенні загрози, неузгодженістю мети та засобів реалізації кримінологічної політики у кожній із держав, що зменшувало здатність такого міждержавного об'єднання як Європейський Союз до ефективної протидії транскордонним формам злочинності.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Протидія злочинності (зокрема її транскордонним формам) в Європі не є новим предметом досліджень кримінологів і представників суміжних напрямів юридичної науки як в Україні, так і за кордоном. Приміром, теоретичним та прикладним проблемам протидії організованих злочинності в Європейських країнах присвячена робота Олени Шостко. Порівняльно-правове дослідження правоохоронної діяльності в країнах ЄС провів Андрій Білас, механізм правового регулювання діяльності ЄС у сфері протидії транскордонним злочинам розкрито у роботі Андрія Павленка. Водночас, у дослідженнях українських авторів проблематика інституційної побудови системи протидії транскордонній злочинності висвітлена фрагментарно та без урахування нових чинників (такими як міграційна криза в Європі).

Особливе значення для нашого дослідження мають публікації фундатора ідей транснаціонального кримінального права Neil Boister та перших авторів, що проаналізували потенційну роль у протидії транскордонній злочинності новоствореної прикордонної та берегової охорони ЄС Sergio Carrera та Leonhard den Hertog.

Мета статті. Виходячи з вищевикладеного, мета даної статті – розглянути структурну конфігурацію інституційної системи протидії транскордонній злочинності на зовнішніх кордонах Євросоюзу.

Виклад основного матеріалу. Лідери 27 держав Євросоюзу у Римській декларації, яка була підписана на ювілейному саміті присвяченому 60-річчю Римських угод, визначили чотири напрями зосередження основних зусиль. Серед даних чотирьох пріоритетів на першому місці – забезпечення «надійної і безпечної Європи: союзу, де всі громадяни відчують себе в безпеці і можуть вільно пересуватися, де зовнішні кордони надійно охороняються, а міграційна політика є відповідальною, ефективною та стійкою з повагою до міжнародних норм; де протидіють тероризму та організованій злочинності [1]. Політика у сфері протидії злочинності в ЄС у своєму розвитку, як зазначає А. В. Павленко, пройшла чотири етапи [2, с. 32]. За цією логікою покажемо етапи розвитку інституційної системи протидії транскордонній злочинності в ЄС у таблиці 1.

Таблиця 1.

**Історичний розвиток інституційної системи протидії
транскордонній злочинності в ЄС**

№ з/п	Початок періоду	Характерні ознаки
1.	1975	Створення у 1975 р. координаційної групи TREVI, яка складалася з міністрів внутрішніх справ держав-учасниць. Назва – від абрєвіатури французьких слів Terroism, radicalisme, extremismisme et violence internationale (тероризм, радикалізм, екстремізм та насильницькі дії міжнародного характеру). Збиралася двічі на рік. Поступово сфера її діяльності поширилася на прикордонний, міграційний контроль, та протидію наркотрафіку.
	1985	Підписання Шенгенської угоди між Францією, Німеччиною, Бельгією, Люксембургом і Нідерландами про поетапне скасування контролю та перевірок на внутрішніх кордонах ЄС (почала практично діяти у 1995 р.) Започаткована постійна координація політики у сфері внутрішніх справ.
2.	1993	Початок функціонування ЄС відповідно до Маастрихтського договору. Формування спільної політики протидії злочинності як один з напрямів зосередження спільних зусиль держав-учасниць новоствореного ЄС, під узагальненою назвою в установчому договорі (розділ VI) – Співробітництво у галузі правосуддя та внутрішніх справ. З восьми конвенцій щодо боротьби із злочинністю та іншими правопорушеннями, які підготувала Рада ЄС в рамках СПВС до кінця 2001 р. чинності набрала лише одна – Конвенція про Європол 1995 р.
3.	1997	Етап пов'язується з початком дії у 1999 р. Амстердамського договору (підписаного у 1997 р.). У рамках третьої опори «Співробітництво у сфері охорони порядку та правах» ЄС отримав повноваження щодо видання юридично обов'язкових рішень та рамкових рішень.
	1999	Заміна Шенгенської угоди Шенгенським законодавством ЄС. Визначення основних напрямків для створення простору свободи, безпеки та юстиції в ЄС.
	2001	Ніщський договір доповнив Договір про ЄС частиною 2, згідно з якою заохочується співробітництво в рамках Євроюсту шляхом: сприяння у забезпеченні належної координації між національними органами обвинувачення держав-членів; забезпечення підтримки у здійсненні кримінальних розслідувань у справах транскордонних злочинів, зокрема організованої злочинності; сприяння тісної співпраці між Євроюстом та Європолом. У 2002 створене Європейське бюро судової співпраці (Євроюст). У 2004 р. створено Європейське агентство з управління оперативним співробітництвом на зовнішніх кордонах держав - членів ЄС (Frontex).
4.	2009	Становлення політики ЄС щодо протидії транскордонній злочинності бере свій початок із набуттям чинності Лісабонським договором у грудні 2009 р. Протидія транскордонній злочинності в ЄС входить до масиву правових норм, які відносяться до простору свободи, безпеки та юстиції.

Як бачимо, спеціалізованою інституцією у сфері забезпечення прикордонної безпеки в ЄС є агентство FRONTEX. Низка кризових явищ у цій сфері продемонструвала проблеми, на які звертають увагу дослідники [3]. Зокрема, вказується на те, що у «міграційній» кризі,

що періодично загострюється в ЄС з момента створення Агентства у 2004 р. «рішення» найчастіше полягало в збільшенні його бюджету, без надання агентству відповідних оперативних засобів та компетенції для «засвоєння» цього фінансування. Приміром, з 775 прикордонників в яких виникла потреба у Frontex протягом 2015 р., агентство отримало 447. Але це не єдина і не основна проблема. Як підкреслюють S. Carrera та L. den Hertog, загальні європейські інтереси на захист яких працює Frontex, часто не відповідають вузьконаціональним інтересам (і не тільки країн, які перебувають на першому рубежі захисту від транскордонної злочинності, таких як Греція та Італія). З метою усунення цієї проблеми у 2015 р. – 2016 р. ухвалено документ ЄС «Повідомлення щодо Європейської прикордонної та берегової охорони, ефективного управління на зовнішніх кордонах Європи» [4].

Революційною та давно назрілою подією в ЄС (яку слід розглядати, в тому числі, і як відповідь на міграційну кризу) є створення Європейської прикордонної і берегової охорони на платформі FRONTEX. Рішення про це було прийняте Європейським парламентом у червні 2016 р. Нормативно оформлено повноваження новоствореної інституції Регламентом (ЄС) 2016/1624 Європейського парламенту та Ради ЄС від 14 вересня 2016 р. [5]. Офіційно почала роботу новостворена служба 6 жовтня 2016 р. Її перші підрозділи були дислоковані на кордоні Болгарії та Туреччини. Мандат нової структури дозволяє прикордонникам брати участь в операціях і в третіх країнах, наприклад, в Північній Африці. Слід особливо підкреслити, що це перша силова структура, підпорядкована наднаціональним органам Євросоюзу, яка має свій власний оперативний персонал. Другою, якщо не революційною, то значущою подією (яка також є відповіддю на міграційну кризу) цілком можна вважати рішення про застосування сил та засобів військово-політичного Альянсу, яким є НАТО у суто поліцейській операції в Егейському морі [6]. Два даних факти свідчать про міжнародну глобалізацію зусиль у питаннях протидії глобальній загрозі, якою є транскордонна злочинність, пов'язана з нелегальним переправленням мігрантів.

Самостійне кримінологічне значення в контексті протидії транскордонній злочинності, на наш погляд, має такий механізм інформаційної взаємодії між прикордонними відомствами держав-членів Європейського Союзу як EUROSUR (Система спостереження за кордонами Європи) як наднаціональний елемент охорони спільного зовнішнього кордону Європейського Союзу, в основі роботи якого є збір, обробка та обмін інформацією з метою вчасного реагування на ризики, пов'язані з транскордонною злочинністю, нелегальною міграцією та загибеллю мігрантів на морі.

Помітним прогрес у змінах криміногенної ситуації у транскордонній сфері стає тоді, коли система заходів протидії відповідає глобальному характеру загрози. Це можна продемонструвати на прикладі формування безпрецедентної системи міжнародних політико-правових, дипломатичних та інших (навіть військових!) заходів з протидії злочинності, пов'язаної з нелегальним переправленням мігрантів до ЄС [7], представленої у таблиці 2.

Таблиця 2

Система заходів протидії транскордонній злочинності на зовнішніх кордонах Європейського союзу

Узагальнена ознака заходів протидії	Суб'єкти реалізації заходів протидії	Опис або приклади заходів протидії
Партнерство ЄС з країнами-транзитерами та країнами походження мігрантів	ЄС-Туреччина	Угода від 7 березня 2016 р., яка передбачає узгоджений механізм протидії нелегальній міграції
	7 країн Африки – Туніс, Малі, Сенегал, Нігеру, Ефіопія, Нігерія, Лівія, 2 країни Близького Сходу – Іорданія та Ліван	В основу взаємодії з цими країнами в міграційній сфері будуть покладені принципи, схожі з тими, які були обрані раніше при розробці угоди ЄС-Туреччина. Мета – знищення функціонуючих механізмів переправлення мігрантів та побудова системи охорони кордонів цих країн. Наприклад, морський кордон Лівії протяжністю 1770 км. охороняється з надзвичайно низькою ефективністю.

Розширення повноважень морських сил країн, задіяних у протидії транскордонній злочинності та розповсюдження їх на прикордонні простори країн максимального криміногенного ризику (Лівія)	Регіональні організації в боротьбі з нелегальним переправленням мігрантів і торгівлею людьми і країни-члени ООН	СБ ООН розширив резолюцією № 2240 повноваження щодо огляду суден біля узбережжя Лівії у відкритому морі, якщо є достатні підстави вважати, що такі судна використовувалися, використовуються або будуть використовуватися ОЗУ для нелегального переправлення мігрантів. У випадку катастроф на морі рятувальні служби ЄС виловлюють потоплюючих нелегалів безпосередньо біля берегів Лівії і переправляють в Італію, де вони проходять реєстрацію.
Операції міжнародних організацій з метою протидії торгівлі людьми та нелегальній міграції	Інтерпол	«INFRA Hydra» (скорочення від International Fugitive Round-up and Arrest) Початок-червень 2016 – Операція спрямована на розшук організаторів транскордонного нелегального переправлення людей. Перелік розшукуваних включає 180 осіб з 31 країни
	FRONTEX	«Triton» – спільна операція FRONTEX та італійської прикордонної служби, пошуково-рятувальної служби та служби реєстрації та ідентифікації мігрантів. В операції одночасно задіяні кораблі, катери, авіація 25 держав-членів ЄС.
		«Poseidon» – спільна операція FRONTEX та прикордонно-поліцейських сил Греції в Егейському морі «Minerva», «Indalo» – спільні операції FRONTEX та іспанської прикордонної служби у Західному Середземномор'ї
Військово-морські операції	ЄС	EUNAFOR MED «Софія». Початок 22.06.2015 р., мандат – до 27.07.2017 р. Мета – руйнація економічної моделі перевізників мігрантів в південно-центральному Середземномор'ї Додаткові завдання: навчання лівійської берегової охорони і сприяння у відкритому морі біля берегів Лівії здійсненню ембарго ООН на постачання зброї. Повноваження: • ідентифікація та знищення суден, які використовуються переправниками мігрантів, • сприяння затриманню та передачі італійським органам кримінальної юстиції організаторів переправлення мігрантів
	НАТО	В Егейському морі 7 кораблів НАТО збирають інформацію і обмінюються з турецькою береговою охороною, грецькою береговою охороною і FRONTEX. Кораблі НАТО не відправляють назад плавзасоби з мігрантами.
Інституціональний розвиток системи протидії транскордонним загрозам	Європейська прикордонна і берегова охорона	Головним завданням цієї новоствореної інституції є виявлення слабких місць в системі охорони зовнішніх кордонів ЄС і надання сприяння відповідним країнам, що також включає в себе боротьбу з тероризмом і організованою злочинністю. При цьому фахівці нового агентства (що створене на платформі FRONTEX) повинні працювати у співпраці з національними прикордонними службами.
Глобалізація системи спостереження за кордонами Європи	EUROSUR	Елемент охорони спільного зовнішнього кордону Європейського союзу, в основі роботи якого є збір, обробка та обмін інформацією з метою вчасного реагування на ризики, пов'язані з транскордонною злочинністю, нелегальною міграцією та загибеллю мігрантів на морі за допомогою супутників, авіації та БПЛА.

Висновки. Таким чином, вважаємо, що кримінологам слід сфокусуватися на оцінці ефективності таких елементів інституційної системи протидії транскордонній злочинності, Європейська прикордонна і берегова охорона, застосування сил і засобів військово-політичного альянсу НАТО, механізм інформаційної взаємодії між прикордонними відомствами держав-членів Європейського союзу – EUROSUR.

Список літератури

1. The Rome Declaration. 25.03.2017. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.consilium.europa.eu/press-releases-pdf/2017/3/47244656633_en.pdf
2. Павленко А.В. Правове регулювання діяльності Європейського Союзу у сфері протидії транскордонним злочинам : дис... канд. юрид. наук: 12.00.11/ Павленко Андрій Володимирович. Київ, 2017. – 244 с.
3. Carrera, Sergio and Den Hertog, Leonhard, A European Border and Coast Guard: What's in a Name? (March 8, 2016). CEPS Paper in Liberty and Security in Europe. Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2745230>
4. A European Border and Coast Guard and effective management of Europe's external borders / Strasbourg, COM(2015) 15.12.2015 673 final [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-6327_en.pdf.
5. Regulation (EU) 2016/1624 Of the European Parliament And of the Council of 14 September 2016 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://frontex.europa.eu/assets/Legal_basis/European_Border_and_Coast_Guard.pdf.
6. Заявление по итогам встречи на высшем уровне в Варшаве обнародовано главами государств и правительств, участвующими в заседании Североатлантического совета в Варшаве 8-9 июля 2016 г. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.nato.int/cps/ru/natohq/official_texts_133173.htm?selectedLocale=ru.
7. Filippov Stanislav. Dynamics and Geographical Distinctions of Crime connected with Migrants' Moving to Europe on Different Routes / S. Filippov / NATO Science for Peace and Security Series – E: Human and Societal Dynamics. Addressing Security Risks at the Ukrainian Border Through Best Practices on Good Governance: Editors R. Keşek at al. – 2016. Amsterdam: IOS Press. Volume 129. P. 21-27 // Available at: <https://scholar.google.com.ua/scholar?oi=bibs&cluster=4422636660294118112&btnI=1&hl=uk>

Стаття надійшла 25.03.2017 р.

С. А. Филиппов, канд. психол. наук, доцент, подполковник юстиції
 Национальная академия Государственной пограничной службы Украины
 Кафедра уголовного права и процесса
 ул. Шевченко, 46, Хмельницький, 29003, Україна

СТРУКТУРНАЯ КОНФИГУРАЦИЯ СИСТЕМЫ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ ТРАНСГРАНИЧНОЙ ПРЕСТУПНОСТИ НА ВНЕШНИХ ГРАНИЦАХ ЕВРОСОЮЗА

Резюме

Основное внимание в статье уделено структурной конфигурации противодействия трансграничной преступности, формирующейся в ЕС, в частности: партнерство стран-транзитёров и стран-доноров по вопросам уничтожения схем перемещения мигрантов; создание Европейской пограничной и береговой охраны на платформе FRONTEX; решение о применении сил и средств военно-политического альянса, которым является НАТО, в сугубо полицейской операции в Эгейском море; механизм информационного взаимодействия между пограничными ведомствами государств-членов ЕС – EUROSUR; расширение полномочий морских сил стран-партнеров, задействованных в противодействии нелегальной миграции и распространение их на пограничные пространства стран максимального миграционного риска; операции международных институций направленные на розыск организаторов трансграничного нелегального перемещения людей, содействие пограничным службам, регистрацию и идентификацию мигрантов.

Ключевые слова: трансграничная преступность, организация нелегальной миграции, система противодействия преступности, Европейская пограничная и береговая охрана, граница.

S. A. Filippov, Ph.D., Associate Professor, Lieutenant Colonel of Justice
the National Academy of the State Border Guard Service of Ukraine
the Department of Criminal Law and Procedure
Shevchenka str., 46, Khmelnytskyi, 29003, Ukraine

STRUCTURAL CONFIGURATION OF THE SYSTEM OF COMBATING CROSS-BORDER CRIME AT THE EXTERNAL BORDERS OF THE EUROPEAN UNION

Summary

The main attention is paid to the structural configuration of the emerging system of combating cross-border crime in the European Union, in particular: partnership with transit countries and donor countries on destruction the schemes of migrants movement; creation of the European border and coast guard on the platform of FRONTEX; decision to use the forces and means of the military-political Alliance, which is NATO, in a purely police operation in the Aegean Sea; the mechanism of information exchange between border guard agencies of the Member States of the EU – EUROSUR; extension of the partner countries naval forces powers involved in combating illegal migration and dissemination of them to the border space of countries with the highest migration risk; operations of international institutions aimed at the search of the organizers of illegal cross-border movement of people, border guard services assistance, registration and identification of migrants.

Key words: cross-border crime, organization of illegal migration, the system of combating crime, European Border and Coast Guard, border.