

ФІЛІПОВ С. О.,

кандидат психологічних наук, доцент,
підполковник юстиції, доцент кафедри
кримінального права та процесу
(Національна академія Державної
прикордонної служби України
імені Богдана Хмельницького)

УДК 343.92 (477.7)

КОНЦЕПТУАЛІЗАЦІЯ ПРОТИДІЇ ТРАНСКОРДОННІЙ ЗЛОЧИННОСТІ ЯК НАДНАЦІОНАЛЬНА ПРОБЛЕМА

Стаття присвячена уточненню загальної конфігурації наднаціональної системи захисту інтересів у прикордонній сфері від кримінальних загроз. Визначено місце протидії транскордонній злочинності у цій системі. Обґрунтовано підхід до протидії транскордонній злочинності як наднаціональної проблеми, яка передбачає побудову інституційної складової системи протидії на основі білатералізму та мультилатералізму.

Ключові слова: транскордонна злочинність, транснаціональна злочинність, злочинність у прикордонному просторі, міжнародна криминологічна політика, білатералізм, мультилатералізм.

Статья посвящена уточнению общей конфигурации наднациональной системы защиты интересов в пограничной сфере от криминальных угроз. Определено место противодействия трансграничной преступности в этой системе. Обоснован подход к противодействию трансграничной преступности как к наднациональной проблеме, что предусматривает построение институциональной составляющей системы противодействия на основе билатерализма и мультилатерализма.

Ключевые слова: трансграничная преступность, транснациональная преступность, преступность в пограничном пространстве, международная криминологическая политика, билатерализм, мультилатерализм.

The article is devoted to the general configuration clarification of the supranational system of protection of interests in the border guard sphere from crime threats. The place of counteraction to cross-border crime in this system is determined. The approach to counteracting cross-border crime as a supranational problem, which involves the construction of an institutional component on the basis of bilateralism and multilateralism is grounded.

Key words: cross-border crime, transnational crime, criminality in the border space, international criminological policy, bilateralism, multilateralism.

Вступ. Щорічними звітами міжнародних прикордонних інституцій рівня FRONTEX та оглядами результатів оперативно-службової діяльності прикордонного відомства України підтверджується загальна тенденція обстановки на міждержавних кордонах – поява нових та збільшення інтенсивності наявних викликів та загроз, що мають транскордонну природу, диверсифікація їх географії. Виходячи з цієї тенденції, логічним є висновок про те, що динамічна зміна характеру транскордонних кримінальних загроз, зміна уявлень про баланс бар'єрності



та контактності кордону обумовлюють потребу у концептуалізації системи протидії кримінальним загрозам загалом та протидії транскордонній злочинності як наднаціональної проблеми зокрема. У науково-теоретичному сенсі це дозволить виявити причини міжнародних відносин, які потенційно посилюють криміногенні загрози і ризики на державному кордоні, або, принаймні, не сприяють ефективній протидії транскордонній злочинності. У прикладному сенсі це, на наше переконання, необхідно для ефективного кримінологічного прогнозування і планування та адекватного профілювання ризиків на державному кордоні.

Широкий спектр проблем протидії злочинності досліджено Андрієм Андрушко, В'ячеславом Борисовим, Михайлом Вербенським, Андрієм Вознюком, Богданом Головкіним, Юрієм Курилюком, Андрієм Орлеаном, Анатолієм Притулою, Наталією Орловською, В'ячеславом Туляковим, Василем Шакуном та іншими кримінологами. Проблемам міжнародного співробітництва у сфері протидії злочинності присвятили свої праці українські (Назар Бенч, Андрій Білас, Михайло Буроменський, Максим Гребенюк, Ольга Деркач, Олександр Житний, Андрій Павленко, Микола Хавронюк, Олена Шостко та ін.) та зарубіжні (Sergio Carrera, Martin Killias, Petrus C. van Duynе, Hugo Brady, Michael Levi, Louise I. Shelley, Korontzis Tryfon, Олександр Волеводз, Яків Гилинський, Іван Клеймьонов, Ольга Мещерякова, Nikos Passas, Louise I. Shelley та ін.) вчені. Ними обґрунтовано інституційна та нормативно-правова складова шляхів розв'язання зазначених проблем.

Разом із тим, нова проблематика виникає через необхідність всеосяжної імплементації положень Угоди про асоціацію між Україною, Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії та їх державами-членами щодо посилення співробітництва у сфері юстиції, свободи та безпеки. Водночас, на наш погляд, малодослідженим та суперечливим у теоретико-методологічному та практичному розумінні залишається аспект протидії злочинності саме у транскордонному вимірі, що обумовлює мету даної публікації.

Постановка завдання. Виходячи з вищевикладеного, наша мета полягає в уточненні загальної конфігурації наднаціональної системи захисту інтересів у прикордонній сфері від криміногенних загроз; визначенні місця протидії транскордонній злочинності у цій системі; обґрунтуванні підходу до протидії транскордонній злочинності як наднаціональної проблеми.

Результати дослідження. Комплексні праці теоретико-концептуального характеру охоплюють різноманітні підходи до вирішення проблем протидії організованій злочинності в Європі [1], протидії транснаціональній злочинності [2; 3], забезпечення національної безпеки у прикордонній сфері [4], у тому числі міждисциплінарні аспекти включно зі застосуванням адміністративно-правових засобів [5]. Водночас, транскордонна злочинність у всьому світі характеризується динамічними змінами, у зв'язку з чим багато наукових положень потребують модернізації. Крім того, зустрічаються поверхнево-оціночні наукові погляди багатьох дослідників на прикордонну безпеку, що не залишають можливості з ними погодитися. Зокрема, досить поширеними у наукових публікаціях є негативні оцінки «прозорості» державного кордону України як явища, твердження про Україну, як плацдарм масової незаконної міграції, «відкриття кордонів» як причину торгівлі людьми, неефективність прикордонного контролю для протидії злочинності. Кожне з даних тверджень стосується або природної мети, до якої прагнуть держави у прикордонних відносинах («прозорість»), або непростих кримінологічно-значущих явищ (транскордонність, бар'єрність та контактність кордону, які нами охарактеризовано з позицій кримінології) [6; 7]. Поза сумнівом, ані державний кордон, ані модель його охорони не може бути причиною глобалізації міграційних процесів, зростання рівня транскордонної злочинності та транскордонного тероризму. Причиною цього можуть бути тільки кризові економічні явища, економічний та соціальний дисбаланс між країнами-сусідами, а також міждержавні суперечки, обумовлені різноманітністю інтересів та внутрішньодержавними проблемами широкого спектра.

Транскордонній злочинності притаманна специфічна сукупність ознак, що об'єднують різні злочинні діяння у зв'язку із вчиненням їх по різні боки державних кордонів у суміжних державах. Звідси випливає логічний висновок про те, що протидія транскордонній злочинності має бути предметом спільних міждержавних зусиль, і на практиці дійсно



досить активно запроваджуються механізми міжнародної, міжвідомчої взаємодії. Наприклад, ці механізми включають прикордонне співробітництво, співробітництво у сфері розробки узгодженої політики щодо протидії організованій злочинності (гармонізація матеріальних і процесуальних норм), оперативне співробітництво (наприклад, обмін інформацією між представниками органів кримінального переслідування різних країн) [8, с. 102].

Разом з тим, слід згадати, що досить часто у країн-сусідів є різні пріоритети у справі протидії злочинності, а іноді й протилежні інтереси у прикордонній сфері. Дисонанс між цими пріоритетами може бути обумовлений абсолютно різними причинами, які іноді лежать на поверхні, а іноді не так вже очевидні. Очевидно, що окремою проблемою є різноманітність поглядів на однакові правопорушення, що існують з різних боків від кордону. Наприклад, діаметрально протилежними є погляди у США та Мексиці на способи врегулювання проблем незаконної міграції. Інший приклад: у межах Євросоюзу різко виділяється позиція Угорщини, яка протягом 2016 р. самостійно, без узгодження інтересів сусідів, підвищила рівень охорони державного кордону, чим зменшила міграційне навантаження на власні кордони та, відповідно, збільшила його для країн-сусідів, що вплинуло на зростання рівня супутньої для цього явища транскордонної злочинності. Але очевидно, що питання обрання моделі охорони власних кордонів відносяться до суверенних прав держав. Наприклад, на рівні документу ОБСЄ (ст. 8) Концепції безпеки кордонів і прикордонного режиму прямо зазначено: «Кордони у регіоні ОБСЄ не є однаковими. Кожний з них має свої особливості і може вимагати специфічних підходів. Кожна держава-учасниця має суверенне право обирати свої способи забезпечення безпеки кордонів і свій власний прикордонний режим, приймаючи до уваги відповідні аргументи політичного, військового, економічного та соціального характеру» [9].

Усвідомлення різними державами рівня загрози, що викликано транскордонними злочинами, втілюється у нормативний спосіб шляхом передбачення транскордонних кримінальних загроз (та викликів) у нормативно-правових актах, що визначають державну політику у сфері забезпечення безпеки, контролю за злочинністю, запобігання правопорушенням тощо.

Слід розуміти, що сукупність транскордонних злочинів іноді є загрозою транснаціонального характеру, оскільки має глобальний характер впливу на охоронювані законом права та інтереси у різних країнах. Щоправда, цей вплив може бути надзвичайно різноманітним. Дійсно, нелогічним було б, наприклад, вважати, що вирощування маку у провінції Кандагар сприймається як кримінальна загроза однакового рівня і Афганістаном і країнами Євросоюзу (де реалізується 90% героїну з афганського маку). Тим більше, що кримінальна індустрія від етапу виготовлення наркотиків до етапу їх переправлення має величезну кількість посередників, лише останні з яких безпосередньо вчиняють злочини у країнах споживання наркотиків. Водночас, нереальною є можливість протидії наркотрафіку у самому початку його виникнення – у регіонах вирощування сировини. Відомо, що позбавлення кандагарських дехкан (фермерів) цього виду заняття не залишає їм альтернативних видів заробітку та є неможливим для афганської влади. Для країн Євросоюзу ж це – потенційні нові загрози, що пов'язані з подальшою неможливістю величезної кількості афганців залишатися у своїх домах. Тому ця проблема й обумовлює цілий комплекс кримінальних загроз глобального рівня та стосується інтересів забезпечення безпеки у транснаціональному масштабі.

Отже, актуальним є питання: міжнародний консенсус у сфері протидії транскордонній злочинності – це оксюморон чи нова нормальність у міжнародних відносинах? Однією з ознак транскордонних злочинів, на наш вигляд, слід вважати застосовність до них норм національного права різних країн, що є спорідненими за змістом, а також міжнародно-правових норм. Але, як зазначав В. Туляков, «...європейські держави прагнуть досягнути тільки базового рівня гармонізації у частині криміналізації транскордонних злочинів та у частині підтримки взаємного визнання судових рішень» [10]. Тобто на нормативному рівні консенсус є зовсім неочевидним. Але інституційна складова наявність такого консенсусу, принаймні в Європі, як ми вважаємо, є новою нормальністю і ми це бачимо на прикладі розбудови елементів наднаціональної системи протидії транскордонній злочинності в Європейському Союзі.



Узагальнена система суб'єктів міжнародної політики у сфері протидії транскордонній злочинності представлена нами на рис. 1.

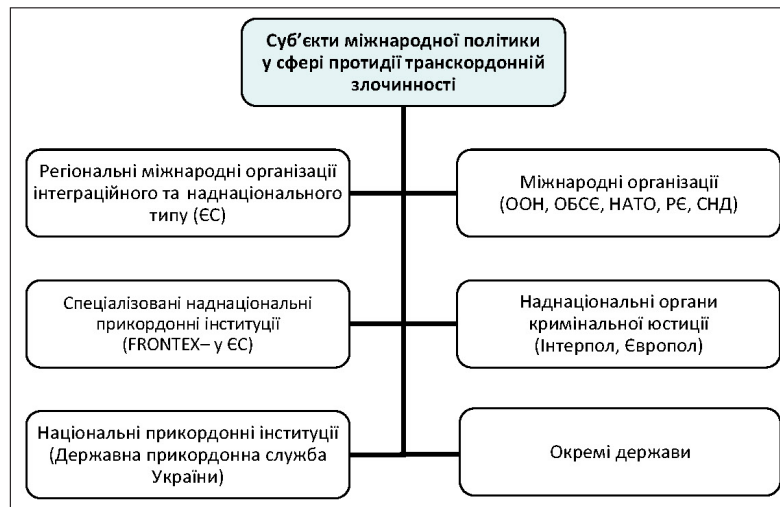


Рис. 1. Суб'єкти міжнародної політики у сфері протидії транскордонній злочинності

По-перше, з 2010 р. в ЄС створювалась методологія аналізу криміногенної ситуації в ЄС, що застосовується Європолем для оцінки загроз від «серйозних» злочинів та організованої злочинності (SOCTA) [11]. У 2013 році була опублікована перша SOCTA – методологія. По-друге, система управління кордонами у рамках ЄС реалізується на двох рівнях: національному та наднаціональному. У межах Європейського союзу функції з охорони кордонів і прикордонному контролю покладено на національні прикордонні служби. При цьому законодавчі акти, що стосуються прикордонного контролю, ухвалюються на рівні ЄС, а норми, що регулюють охорону кордонів, встановлюються державами-членами на національному рівні. В області охорони зовнішніх кордонів ЄС здійснює координацію, а також визначає загальні принципи, якими повинні керуватися держави-члени.

Відповідно до п. 2 «б» ст. 77 Договору про функціонування ЄС до компетенції ЄС належить ухвалення заходів прикордонного контролю, якому підлягають особи, які перетинають зовнішні кордони. Згідно зі ст. 2 Шенгенського кодексу про кордони прикордонний контроль означає діяльність, що здійснюється на кордонах у зв'язку з перетином або намірами перетнути кордон, незалежно від інших міркувань особи, яка перетинає кордон [12].

У документі Європейської комісії «Європейський порядок денний щодо міграції» [13] у розділі, що регламентує питання управління кордонами, акцентовано такі завдання:

- 1) посилення ролі і потенціалу FRONTEX;
- 2) впровадження союзного стандарту для управління кордонами;
- 3) зміцнення з боку ЄС координації функцій берегової охорони;
- 4) впровадження механізму «Розумні кордони» (Smart Borders);
- 5) зміцнення потенціалу третіх країн з управління своїми кордонами.

У межах цих завдань ЄС проводить суттєве реформування системи протидії загрозам у прикордонній сфері. Зокрема, у 2016 р. було створено Європейську прикордонну і берегову охорону на платформі FRONTEX. Оскільки функції протидії різного роду транскордонним загрозам на морі, у тому числі кримінальним, виконують більше як 300 різноманітних органів та служб держав-членів ЄС, у 2016 р. реалізовано пілотний проект «Координація функцій берегової охорони Європейського союзу» [14]. Ним передбачено об'єднання технічних (авіація, безпілотна авіація, морські плавзасоби, та відповідні засоби спостереження) можливостей трьох інституцій для спільного виконання завдань на морському кордоні ЄС (табл. 1).



Таблиця 1

Значення наднаціональних інституцій ЄС – учасниць Пілотного проекту «Координації функцій берегової охорони» для протидії кримінальним загрозам (Crime Threat) у прикордонній сфері

Інституція та сфера діяльності	Місце базування	Значення для протидії кримінальним загрозам
FRONTEX – прикордонна та берегова охорона	Варшава (Польща)	1. Моніторинг даних обстановки. 2. Обмін інформацією.
EMSA – морська безпека	Лісабон (Португалія)	3. Аналіз ризиків.
EFCA – контроль за риболовлю	Віго (Іспанія)	4. Розподіл потенціалу під час багатоцільових операцій.

Отже, як констатує О. Шостко, посилаючись на Європейську безпекову стратегію, контроль за злочинністю (зокрема організованою) дедалі більше стає частиною міжнародної політики ЄС [1, с. 214].

У контексті виконання Угоди між Україною та Європоллом про оперативне та стратегічне співробітництво впровадження інструменту SOCTA є важливим аспектом посилення співробітництва між Україною та ЄС у протидії організованим формам транскордонної злочинності [15].

Ученими, які проводять дослідження системи забезпечення прикордонної безпеки (S. István, Д. Купрієнко), сформовано цілісне уявлення про структуру сфери прикордонної безпеки. На основі праць криминологів (В. Дрьомін, Г. Горшенков, М. Клеймьонов, О. Костенко, Т. Мельничук) створено систему уявлень про криминологічну (антикримінальну) безпеку. Виходячи з осмислення наукового доробку цих та інших учених нами у табл. 2 представлено загальну систему протидії кримінальним загрозам у прикордонній сфері.

Таблиця 2

Загальна схема системи протидії кримінальним загрозам (Crime Threat)

Масштаб кримінальних загроз	Злочинність	Рівень протидії	Система протидії	
прикордонний	у прикордонному просторі	національний	національна	Унілатеральна з елементами білатералізма
транскордонний	транскордонна	регіональний	міжнародна	білатеральна, мультилатеральна
транснаціональний	транснаціональна	глобальний		мультилатеральна

У даній таблиці під білатеральною системою ми розуміємо таку міжнародну систему захисту інтересів у прикордонній сфері від криминогенних загроз, яка базується на основі прямих двосторонніх угод між двома країнами (які зазвичай мають спільний кордон). Мультилатеральна система передбачає наявність таких угод між трьома і більше країнами. Причому, як перша, так і друга система може об'єднувати зусилля національних інституцій або передбачати створення спеціалізованих наднаціональних органів та застосування наднаціональних інструментів. Унілатеральна система у прикордонних правовідносинах зазвичай має окремі елементи білатеральної (наприклад, інститут прикордонних представників, система врегулювання прикордонних інцидентів тощо).

Резюмуючи, зробимо такі висновки. Запропонована схема системи протидії кримінальним загрозам побудована, виходячи з національних та міжнародних інтересів у прикордонній сфері та із завдань забезпечення прикордонної безпеки та криминологічної (антикримінальної) безпеки на національному, регіональному, глобальному рівнях.

Планування заходів протидії транскордонній злочинності, на наш погляд, необхідно здійснювати на основі профілювання ризиків, що виходять з масштабу кримінальних загроз –



транснаціонального, транскордонного, прикордонного. Відповідно функціонує і система: мультилатеральна, білатеральна або унілатеральна. Міжнародна система може передбачати наявність спеціалізованих органів наднаціонального рівня. У профілюванні кримінальних ризиків правоохоронними органами України слід врахувати інструменти SOCTA, тим більше, що це прямо передбачено Стратегією розвитку МВС 2020.

Важливим аспектом подальших досліджень, на нашу думку, може бути порівняльний аналіз визначення кримінальних транскордонних загроз у документах стратегічного планування прикордонної політики Європейського союзу, держав-членів ЄС, США та РФ, а також інших держав, з якими Україна має спільний кордон.

Список використаних джерел:

1. Шостко О. Ю. Протидія організованій злочинності в європейських країнах: монографія. Харків: Право, 2009. 400 с.
2. Транснациональная организованная преступность и Россия: монография / колл. авт., науч. ред. В. А. Номоконов. Владивосток: Изд-во Дальневост. федер. ун-та, 2010. 632 с.
3. Вербенський М. Г. Транснаціональна злочинність: монографія. Дніпропетровськ: вид-во Дніпропетр. держ. ун-ту внутр. справ. Ліда ЛТД, 2009. 356 с.
4. Назаренко В. О. Теорія і практика організації та здійснення прикордонного контролю в контексті забезпечення національної безпеки України в прикордонній сфері: монографія. Хмельницький: вид-во НАДПСУ, 2013. 360 с.
5. Зьолка В. Л. Охорона національних інтересів України в прикордонній сфері (адміністративно-правовий аспект): монографія. Хмельницький: вид-во НАДПСУ, 2015. 672 с.
6. Філіппов С. О. Транскордонність: кримінологічний вимір. Питання боротьби зі злочинністю. 2017. № 34. С. 52-62.
7. Filippov S. The Borders Barrier Properties vs Cross-Border Criminality. Law Rev. Kyiv UL. 2017. № 2. P. 245-250.
8. Гребенюк М. В. Щодо посилення міжнародних заходів кримінально-правової боротьби з транскордонною злочинністю. Кримінально-правове забезпечення сталого розвитку України в умовах глобалізації: матеріали міжнар. наук.-практ. конф., 12–13 жовт. 2017 р. / редкол.: В. Я. Тацій (голов. ред.), В. І. Борисов (заст. голов. ред.) та ін. Харків: Право, 2017. С. 101-104.
9. Border Security and Management Concept. Framework for Co-operation by the OSCE Participating States. Ministerial Council. Ljubljana. 6 December 2005. MC.DOC/2/05. European Security Strategy. Brussels, 12 December 2003. URL: <https://europa.eu/globalstrategy/en/file/10/download?token=ubYn8qBQ>.
10. Туляков В. Кримінальне право сучасності: криза доктрини чи криза юрисдикцій? Право України. 2010. № 9. С.39-45.
11. Serious and Organised Crime Threat Assessment 2017 (SOCTA): Policy Advisory Document. URL: <http://statewatch.org/news/2015/dec/eu-council-socta-2017-methodology-14913-15.pdf>.
12. Regulation (EU) 2016/399 of the European Parliament and of the Council of 9 March 2016 on a Union Code on the rules governing the movement of persons across borders (Schengen Borders Code). URL: <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/42fba6c3-f0c5-11e5-8529-01aa75ed71a1/language-en>
13. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. A European Agenda on Migration. URL: https://ec.europa.eu/anti-trafficking/sites/antitrafficking/files/communication_on_the_european_agenda_on_migration_en.pdf
14. Pilot project “creation of a european coastguard function” final report. URL: http://frontex.europa.eu/assets/Publications/General/Final_Report_EUCG.pdf
15. Угода між Україною та Європейським поліцейським офісом про оперативне та стратегічне співробітництво. Угоду ратифіковано Законом України № 2129-VIII від 12.07.2017. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/984_001-16.

