

УДК 351.74(477)

Є. В. Зозуля

МІЖНАРОДНА ДІЯЛЬНІСТЬ МІЛІЦІЇ УКРАЇНИ В КОНТЕКСТІ МІЖНАРОДНИХ ТА ЄВРОПЕЙСЬКИХ СТАНДАРТІВ ПРАВООХОРОННОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

Кримінал давно оминув кордони окремих держав, і національні правоохоронні системи вже не можуть власними силами подолати загрози міжнародної організованої злочинності. За останні 30 років статистичні показники злочинності у світі зросли учетверо, зокрема, на територіях колишнього СРСР і США — у 8 разів, в 7 разів — у Великобританії й Швеції, в 6 разів — у Франції, в 4 рази — у Німеччині, вдвічі — у Японії. Протягом однієї години на планеті відбувається понад 200 тис. злочинів. За різними оцінками, у світі щороку відмивається від \$900 млн до \$3 млрд, що становить 2–5 % світового валового внутрішнього продукту [1].

У контексті зазначеного важливою складовою діяльності міліції України є співпраця з правоохоронними органами інших держав та міжнародними інституціями, які опікуються проблемами забезпечення прав і свобод людини, боротьбою з транснаціональними формами злочинності.

Питання міжнародного співробітництва правоохоронних органів України в боротьбі зі злочинністю є предметом наукових досліджень вітчизняних науковців, зокрема В. О. Боняка [2], Р. М. Безхлібника, А. І. Берлача, М. Г. Вербенського [3], О. І. Виноградової [4], І. В. Лешукової [5], І. Л. Олійник [6], польського дослідника Т. Серватко [7]. Водночас бракує ґрунтовних праць, присвячених дослідженню співпраці МВС із міжнародними інституціями та організаціями в реалізації програм реформування органів внутрішніх справ України відповідно до міжнародних та європейських стандартів правоохоронної діяльності, чим зумовлена актуальність теми цієї статті та її практична значущість для визначення шляхів подальшого реформування ОВС у контексті процесів європейської інтеграції нашої держави.

Метою статті є аналіз основних напрямів та досвіду співпраці МВС із міжнародними інституціями та організаціями в реалізації програм реформування органів внутрішніх справ України відповідно до міжнародних стандартів у галузі правоохоронної діяльності.

Співпраця з ООН, Європейським Союзом та іншими міжнародними інституціями, які опікуються проблемами співробітництва у сфері юстиції та внутрішніх справ, є одним із ключових аспектів європейської інтеграції України. Зокрема, Планом дій ЄС у сфері юстиції та внутрішніх справ в Україні передбачено прикордонне співробітництво, взаємодію у сфері міграції та притулку, боротьби проти організованої злочинності, а також співпрацю в правоохоронній сфері та сфері судочинства [8].

Аналізуючи співпрацю правоохоронних органів України з відповідними правоохоронними органами та міжнародними інституціями європейських країн

та в боротьбі зі злочинністю й здійсненні правосуддя, необхідно зазначити, що системного характеру вона набула після видання Указу Президента України від 11 червня 1998 р. за № 615/98, яким було затверджено Стратегію інтеграції України до Європейського Союзу [9].

Співробітництво з Європейським Союзом у сфері юстиції та внутрішніх справ є одним із головних аспектів європейської інтеграції України. Спільною Стратегією ЄС щодо України, схваленою Європейською Радою 11 грудня 1999 р. ця сферу співробітництва визначено як одну з найважливіших [10].

Варто відзначити, що підмурок для такого співробітництва закладений Планом дій ЄС у галузі юстиції та внутрішніх справ в Україні від 12 грудня 2001 р., яким передбачений широкий спектр дій, зокрема за напрямками управління кордонами та віз, міграції та притулку, боротьби зі злочинністю і тероризмом, а також у сфері зміцнення судової влади, верховенства права та належного управління [8].

Після останнього розширення Європейського Союзу ЄС і Україна вперше отримали спільні кордони і як наслідок спільні виклики у боротьбі зі злочинністю, тероризмом та іншими видами незаконної діяльності транскордонного характеру. Відповідно до своїх положень План дій у сфері юстиції, свободи та безпеки був переглянутий із метою посилення в конкретний спосіб співробітництва між Україною та ЄС із урахуванням розвитку зони свободи, безпеки і юстиції в ЄС та безпосереднього сусідства.

Правовий і практичний базис для подальшого розвитку відносин Україна — ЄС забезпечений Угодою про партнерство та співробітництво України з ЄС разом із Планом дій «ЄС — Україна», підписаним 21 лютого 2005 р. Це стало ще одним важливим кроком у справі європейської інтеграції нашої держави [11].

Взаємодіючи з органами влади України РЄ успішно здійснила кілька програм співробітництва з Україною, спрямованих на розв'язання таких актуальних питань, як забезпечення свободи пересування на континенті, регулювання міграційних потоків на континенті, боротьба проти торгівлі людьми. Основні напрями взаємодії України та Ради Європи, зокрема, такі як забезпечення прав людини, реформування судової системи, боротьба з корупцією, соціальна єдність, були покладені в основу Плану дій РЄ для України на 2008–2011 рр., ухваленого Комітетом міністрів РЄ в липні 2008 р. План дій є безпрецедентним за змістовністю та обсягом фінансування. Його бюджет становить близько 25 млн євро. Пропонований План дій на додаток до інших завдань ставить за мету збільшити взаємодію за такими напрямками, як боротьба з корупцією в політичній, економічній і адміністративній сферах; реформа системи правосуддя та правоохоронних органів [12].

Допомога Україні в рамках Плану дій РЄ для України має форму конкретних проєктів, реалізовуваних в Україні з метою розширення можливостей нашої держави у таких сферах, як забезпечення захисту і розвитку прав людини, верховенства права, демократичного виборчого процесу, зміцнення прав жінок та дітей, застосування Європейської конвенції з прав людини, боротьба проти

фінансування тероризму, відмивання грошей та корупції. МВС України у межах своїх повноважень є безпосереднім учасником реалізації зазначених проектів.

Позитивним прикладом практичної реалізації програм правового співробітництва України та європейських інституцій, упроваджуваним у процесі співпраці, серед іншого, і з МВС України, став проект TRES. Проект спрямований на з'ясування низки потреб, зокрема, на потребу забезпечення гендерної рівності та виконання положень Соціальної хартії (недискримінація, насильство щодо жінок), захисту прав дітей (дитяча праця, жорстоке поводження й насильство щодо дітей), а також захист дітей, зокрема, від ризиків торгівлі людьми й сексуальної експлуатації. Також реалізується програма Moli-UA-2, метою якої є запобігання процесу відмивання грошей в Україні та контроль за діяльністю фінансових органів відповідно до європейських стандартів [13].

Серед важливих напрямків співробітництва є співпраця в рамках програми Ради Європи та Європейської комісії для країн Південного Кавказу, Молдови та України «Боротьба з проявами жорстокого поводження і безкарністю». Зазначена програма є продовженням попередніх програм і була розрахована на 2009–2010 рр. Мета програми — навчання з питань підвищення ефективності розгляду скарг на жорстоке поводження з боку працівників правоохоронних органів, а також притягнення винних до встановленої законом відповідальності [14].

У межах співробітництва з Радою Європи та з метою дотримання ст. 3 Статуту Ради Європи під час вступу до РС 9 листопада 1995 р. Україна взяла на себе низку зобов'язань, унесених до Висновку Парламентської Асамблеї Ради Європи (далі — ПАРЄ) за № 190 (1995). Для реалізації цього важливого напрямку міжнародної співпраці 20 січня 2006 р. Указом Президента України за № 39/2006 був затверджений План заходів із виконання обов'язків та зобов'язань України, що випливають із її членства у Раді Європи (далі — План заходів). Він передбачає близько 70 заходів, обов'язкових для виконання органами виконавчої влади з метою забезпечення функціонування демократичних інститутів і верховенства права й захисту прав та свобод людини. Зазначені заходи переважним чином стосуються розроблення та прийняття нових законів і підзаконних актів України або змін до вже наявних із метою завершення реформування судової та пенітенціарної систем; здійснення заходів, спрямованих на подолання корупції та легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом; створення в Україні умов для виконання рішень Європейського Суду з прав людини; забезпечення реалізації прав людини у різних сферах; ужиття заходів щодо забезпечення участі України у договорах Ради Європи. Протягом 2006–2010 рр. було виконано переважну більшість завдань, окреслених Планом заходів із виконання обов'язків та зобов'язань України, що випливають із її членства у РС [15].

До зазначеного, наша держава у напрямку забезпечення прав і свобод людини, правового співробітництва активно співпрацює з низкою комітетів експертів Ради Європи. Серед них Європейський комітет із кримінальних питань

(CDPC) (European Committee on crime problems), що є відповідальним за нагляд та координацію напрямів діяльності Ради Європи у галузі попередження злочинів та контролю за злочинністю; Комітет експертів із питань застосування Європейської конвенції у сфері кримінального судочинства (PC-OC) (Committee of experts on the operation of european conventions on co-operation in criminal matters), головним завданням якого є розроблення напрямів поглиблення міжнародного співробітництва у кримінальних справах та пошуку шляхів розв'язання практичних проблем, окреслених у заявах до конвенцій РЄ у вказаній сфері.

Міжнародні договори з питань співпраці у кримінальних справах охоплюють такі форми співробітництва, як екстрадиція, взаємна правова допомога та передача засуджених осіб; їх положення, спрямовані на співробітництво з метою виявлення злочинів, що мають транскордонний характер, як-от: організована злочинність, тероризм і кіберзлочинність.

Також розвивається співпраця з Комітетом експертів із оцінювання заходів у боротьбі з відмиванням брудних коштів MONEYVAL (Committee of Experts on the Evaluation of Anti-Money Laundering Measures and the Financing of Terrorism). Комітет заснований у 1997 р. для здійснення контролю за ефективністю систем держав — членів РЄ у боротьбі з відмиванням брудних коштів та фінансуванням тероризму, а також дотримання відповідних міжнародних стандартів у цій сфері. Такими стандартами, наприклад, є рекомендації FATF, включаючи Спеціальні рекомендації щодо фінансування тероризму й терористичних актів та пов'язані з питаннями відмивання грошей, Конвенція ООН про незаконний обіг наркотичних засобів та психотропних речовин 1998 р., Конвенція ООН про боротьбу з транснаціональною організованою злочинністю, відповідні директиви Європейського Союзу з попередження використання фінансової системи для відмивання брудних коштів та Конвенція Ради Європи про відмивання, пошук, арешт і конфіскацію доходів, одержаних злочинним шляхом.

Наступною важливою міжнародною інституцією, із якою розвиваються міжнародні відносини, є Група держав Ради Європи проти корупції (GRECO) (Group of States against Corruption), заснована 1999 р. Радою Європи з метою здійснення моніторингу, виконання антикорупційних стандартів, затверджених цією міжнародною організацією. Метою GRECO є розширення можливостей країн — членів групи відносно боротьби з корупцією, дотримання ухвалених державами рішень, а також ужиття відповідних антикорупційних заходів. Зазначене сприяє виявленню прогалин у національній антикорупційній політиці держав, прискоренню реалізації необхідних для цього реформ на законодавчому, інституційному та практичному рівнях. Україна приєдналася до Групи держав Ради Європи проти корупції (GRECO) 1 січня 2006 р., ратифікувавши Цивільну конвенцію про боротьбу з корупцією.

Визначаючи роль МВС у питаннях співпраці з міжнародними організаціями, необхідно зазначити, що міністерство бере дієву участь у реалізації пріоритетних напрямків зовнішньої політики України і відповідно до своєї компетенції є виконавцем близько двадцяти заходів Плану дій «Україна — ЄС»,

зокрема, в галузі «Юстиція, свобода і безпека» розглядувана інституція провадить активну роботу у сфері європейської та євроатлантичної інтеграції.

Низка програм співпраці органів внутрішніх справ здійснювалася згідно з планом дій співробітництва Ради Європи з Україною на період 2008–2011 рр. У контексті Плану дій для співробітництва РЄ з Україною здійснювалося шість спільних програм. Зокрема, це «Заохочення демократичних процесів в Україні та на Південному Кавказі», «Міжнародне співробітництво у галузі боротьби з кримінальною злочинністю» та «Підтримка належного врядування: проект проти корупції» із загальним бюджетом понад 3,4 млн євро, а також підтримка системи правової допомоги в розслідуванні кримінальних справ і сприяння екстрадиції. Спільні дії за «Проектом проти відмивання грошей та фінансування тероризму» із бюджетом 5,3 млн євро, що передбачає здійснення низки заходів і поглиблення співпраці профільних органів державної влади з європейськими партнерами, завершилися в лютому 2008 р.

Як уже зазначено вище, нині для України є важливим упровадження міжнародних та європейських стандартів, в тому числі і в галузі правоохоронної діяльності, адже присутність нашої країни у РЄ і намагання наблизитися до європейських цінностей вимагає від державних інституцій сприяння і підтримки. Отже, фахівцями українських міністерств і відомств (передусім МЗС, Мін'юсту) за участю представників МВС і європейських структур був підготовлений спільний План дій РЄ для України, що здебільшого стосується правоохоронних відомств. Найактуальнішим у вказаному аспекті видається питання продовження реформування правоохоронної системи.

Удосконалення в МВС будуть спрямовані, зокрема, на захист прав людини і поліпшення послуг, які ОВС надають населенню, на посилення уваги на аспектах міграції та міжнародної правової допомоги. У зазначеній стратегії враховані висновки, зауваження й рекомендації звіту групи експертів РЄ, які у 2006 р. вивчали систему українського МВС. Демократичні перетворення і традиції дедалі глибше укорінюватимуться в українські реалії та в діяльність міліції. Європейські структури всебічно підтримуватимуть такі тенденції й надалі готуватимуть із Україною спільні програми та проекти, серед іншого й за фінансування РЄ [16]. Разом із цим МВС України бере активну участь у роботі Урядового комітету з питань європейської та євроатлантичної інтеграції.

Зрештою, на постійній основі здійснюється моніторинг виконання та підготовка звітів щодо реалізації структурними підрозділами МВС України заходів щодо виконання Плану дій «Україна — ЄС», Плану-графіка імплементації Плану дій ЄС у сфері юстиції та внутрішніх справ в Україні, Цільового плану «Україна — НАТО» в рамках Плану дій «Україна — НАТО».

Варто відзначити, що в березні 2011 р. представники Директорату внутрішнього спостереження Ради Європи разом із фахівцями Міністерства внутрішніх справ України проаналізували виконання Плану дій «Рада Європи — Україна, 2008–2011». Насамперед сторони дослідили стан виконання пунктів Плану, що стосуються пріоритетних напрямів роботи МВС України, зокрема, в частині дотримання прав людини в діяльності органів внутрішніх справ. МВС

узяло активну участь у реалізації проекту «TRES», спрямованому, як уже зазначено вище, на розширення прав жінок і дітей в Україні. Тільки в його рамках проведено 145 заходів: семінарів, тренінгів, зустрічей. До речі, разом із МВС у цій програмі були задіяні Міністерство освіти, науки, молоді та спорту, відповідні інститути Верховної Ради України [17].

Заходи з реформування Міністерства внутрішніх справ України та внутрішніх військ Міністерства внутрішніх справ України є здійснюваними також у рамках виконання щорічних національних програм із підготовки України до набуття членства в Організації Північноатлантичного договору. В основу цього процесу покладено принципи структурної цілісності та оптимізації функціонування системи Міністерства внутрішніх справ України, визначення його пріоритетних завдань і функцій, ефективного використання ресурсів, прозорості його діяльності, а також взаємодії з іншими суб'єктами правоохоронної діяльності.

Конкретним прикладом практичного результату за програмами міжнародного співробітництва МВС України є реалізація за підтримки Європейського Союзу проекту Твінінг «Впровадження та розвиток управління якістю в українській міліції та внутрішніх військах». Цей проект є механізмом інституційного розвитку, розробленим у процесі розширення Європейського Союзу — нині ж він став доступним і для країн — сусідів ЄС. Також із червня 2006 р. в МВС України було розпочато реалізацію проекту Ради Європи та Європейської комісії для України в галузі боротьби з корупцією «Підтримка належного урядування: протидія корупції в Україні».

Принагідно зазначимо, що Україна як держава, яка є активно інтегрованою до європейських структур, провадить політику врахування позитивного досвіду, накопиченого країнами Європи в такій важливій сфері, як етнополітика, а саме у виробленні механізму захисту прав національних меншин [18]. У контексті зазначеного важливим напрямком діяльності МВС є запобігання правопорушенням на ґрунті расизму та нетерпимості. На цьому напрямку МВС співпрацює з Європейською комісією проти расизму та нетерпимості (ECRI), до складу якої входять представники всіх 47 країн Євросоюзу.

Також ефективно розвивається співпраця між МВС України та Регіональним представництвом Управління Верховного Комісара ООН із питань біженців у Республіці Білорусь, Молдові та Україні (далі — УВКБ ООН) як щодо проблем біженців, так і загалом стосовно протидії нелегальній міграції. В рамках цього співробітництва Державний департамент із питань громадянства, імміграції та реєстрації фізичних осіб МВС України бере активну участь у започаткованій ще 2001 р. УВКБ ООН ініціативі щодо сприяння діалогу з питань притулку й міграції серед країн Східної Європи — Седеркопінгському процесі. Участь у цьому процесі дозволяє представникам відповідних служб МВС стати активними учасниками міжнародних зустрічей, на яких вони мають змогу висвітлювати міграційну ситуацію в Україні, отримують можливість зорієнтуватись у міграційній політиці світу, обмінятися думками та виробити єдино прийнятну стратегію боротьби з незаконною міграцією [19].

Висновки. Підсумовуючи, необхідно зазначити, що в сучасних умовах із урахуванням досвіду діяльності європейських правоохоронних інституцій та напрацьованих результатів за вищезазначеними напрямками міжнародного співробітництва в українській міліції розпочато масштабну трансформацію, якою передбачено низку заходів, ужиття яких повинно гарантувати позитивний остаточний результат: міліція має максимально відійти від каральних методів, акцентуючись на профілактичній роботі з недопущення правопорушень.

У зв'язку з тим, що вступ до Європейського Союзу визначено стратегічною метою зовнішньої політики України, за сучасних умов основними завданнями програм, за якими з європейськими структурами співпрацюють правоохоронні органи України, є зміцнення спроможності України в плані забезпечення імплементації європейських норм у сфері протидії криміналу. Безумовно, багато ініціатив було впроваджено в життя, але за викликом сучасності чимало проблем у правовому полі потребує подальшої спільної уваги.

Серед нагальних завдань, які підлягають нагальному розв'язанню в рамках міжнародного співробітництва з міжнародними та європейськими інституціями на шляху подальшого реформування органів внутрішніх справ України, є необхідність отримання більш детальної інформації з приводу міжнародних й європейських стандартів у роботі поліції, протидії злочинності, охорони громадського порядку, виконання заходів із дотримання прав людини в діяльності органів внутрішніх справ як пріоритетного напрямку в роботі відомства, забезпечення можливості більш широкого доступу до європейських наукових ресурсів.

Література

1. Транснаціональна злочинна корпорація [Електронний ресурс]. — Режим доступу: www.zgroup.com.ua/article.
2. Боняк В. О. Міжнародне співробітництво у боротьбі з транснаціональними злочинними групами // Науковий вісник Дніпропетровського юридичного інституту МВС України. — Д., 2001. — № 2. — С. 192–197.
3. Проблеми протидії транснаціональній організованій злочинності: наук.- практ. посіб. / [М. Г. Вербенський, Р. М. Безхлібник, А. І. Берлач та ін.; за заг. ред. М. Г. Вербенського]; МВС України, Харк. нац. ун-т внутр. справ. — Х.: ХНУВС, 2010. — 288 с.
4. Виноградова О. І. Міжнародне співробітництво України у галузі боротьби зі злочинністю: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.09 / О. І. Виноградова. — Х., 2000. — 20 с.
5. Лешукова І. В. Процесуальні особливості міжнародного співробітництва органів внутрішніх справ України при розслідуванні злочинів: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.09 / І. В. Лешукова. — Х., 2004. — 217 с.
6. Олійник І. Л. Організаційно-правові засади взаємодії міліції (поліції) країн-учасниць СНД у боротьбі з правопорушеннями: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / І. Л. Олійник. — Ірпінь, 2005. — 20 с.
7. Серватко Т. Проблеми боротьби с організованою преступностью в Польше и в Украине: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.08 / Тадеуш Серватко. — К., 2002. — 207 с.
8. План дій Європейського Союзу в галузі юстиції та внутрішніх справ: погоджений на IV засіданні Комітету з питань співробітництва між Україною та ЄС 12.12.2001 р. (м. Київ) [Електронний ресурс]. — Режим доступу: zakon.rada.gov.ua.
9. Про затвердження Стратегії інтеграції України до Європейського Союзу: Указ Президента України від 11.06.1998, № 615/98 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: zakon.rada.gov.ua.
10. Спільна стратегія Європейського Союзу щодо України: схвалена Європейською Радою 11.12.1999 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: zakon.rada.gov.ua.

11. План дій Україна-ЄС : затв. на засіданні Ради з питань співробітництва між Україною та ЄС, що відбулося 21 лют. 2005 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : www.kmu.gov.ua/kmu/control.
12. План дій Ради Європи для України на 2008–2011 роки : інформація М-ва закордонних справ України [Електронний ресурс]. — Режим доступу : www.mfa.gov.ua/mfa/ua/publication/content/46640.htm.
13. Програми співробітництва з Радою Європи : інформація М-ва юстиції України [Електронний ресурс]. — Режим доступу : www.minjust.gov.ua.
14. Боротьба з проявами жорстокого поводження і безкарністю у країнах Південного Кавказу, Молдови й Україні. Короткий огляд заходів проекту : інформ. матеріали Офісу Ради Європи в Україні [Електронний ресурс]. — Режим доступу : www.coe.kiev.ua.
15. Виконання зобов'язань України перед Радою Європи : інформ. матеріал [Електронний ресурс]. — Режим доступу : www.kmu.gov.ua.
16. Карпюк Г. РЄ підтримує «європейськість» МВС // Іменем закону. — 2007. — № 51. — С. 4.
17. Гаврилюк О. Рада Європи — Україна: план у дії // Іменем закону. — 2001. — № 2. — С. 2.
18. Бородінов В. Д. Україна — ЄС: захист прав національних меншин в контексті інтеграційних процесів / В. Д. Бородінов, О. Л. Круподер // Наука. Релігія. Суспільство. — 2008. — № 3. — С. 21.
19. ООН опікується біженцями та мігрантами — за допомогою МВС : інформація МВС України // Іменем закону. — 2010. — № 41. — С. 2.

Анотація

Зозуля Є. В. Міжнародна діяльність міліції України в контексті міжнародних та європейських стандартів правоохоронної діяльності. — Стаття.

У статті здійснений аналіз основних напрямів міжнародного співробітництва органів внутрішніх справ України в реалізації програм реформування правоохоронних органів України, приведення діяльності міліції у відповідність до міжнародних та європейських стандартів.

Ключові слова: міжнародне співробітництво, боротьба зі злочинністю, права і свободи людини, європейські стандарти, реформування правоохоронних органів.

Аннотация

Зозуля Е. В. Международная деятельность милиции Украины в контексте международных и европейских стандартов правоохранительной деятельности. — Статья.

В статье осуществлен анализ основных направлений международного сотрудничества в реализации программ реформирования органов внутренних дел Украины, приведении деятельности милиции в соответствие с европейскими стандартами.

Ключевые слова: международное сотрудничество, борьба с преступностью, права и свободы человека, европейские стандарты, реформирование правоохранительных органов.

Summary

Zozulya E. V. International Activity of Ukrainian Militia in the context of International and European Standards of policing. — Article.

The article presents the analysis of the main directions of international cooperation in realizing reform programs of the internal affairs of Ukraine, bringing the activities of the Militia in accordance with European standards.

Keywords: international cooperation, the fight against crime, human rights and freedoms, the European standards, reforming the police station.