

УДК 351.75(006)

Камінська Н. В. – доктор юридичних наук, професор, професор кафедри конституційного права та прав людини Національної академії внутрішніх справ, м. Київ;

Білас А. І. – кандидат юридичних наук, м. Львів

Уніфікація стандартів правоохоронної діяльності: проблеми теорії та практики

Проаналізовано теоретичні та практичні аспекти уніфікації стандартів правоохоронної діяльності. Розглянуто діяльність низки інституцій наднаціонального характеру, відповідальних за розроблення та впровадження міжнародних стандартів у сфері правоохоронної діяльності. Значну увагу приділено Європолу і Євроюсту, Генеральному директорату внутрішніх справ.

Ключові слова: правоохоронна діяльність, міжнародні стандарти, європейські стандарти, уніфікація, координація, Європол, Євроюст.

Особливістю сучасного стану розвитку системи правоохоронних органів у Європі є посилення міжвідомчого співробітництва правоохоронних і судових органів країн – членів ЄС, створення спеціальних наддержавних структур, які разом із національними правоохоронними органами відіграють важливу роль у процесі протидії злочинності.

Йдеться про наднаціональні органи, що забезпечують правоохоронну діяльність, а саме: Європейську поліцію (Європол), Генеральний директорат внутрішніх справ, Євроюст; Європейський офіс із боротьби із шахрайством, Європейську інформаційну мережу у сфері правосуддя тощо. Зазначені організації є основними правоохоронними органами ЄС, які створено з метою розвитку співробітництва держав – членів ЄС щодо протидії транснаціональній організованій злочинності.

У науковій літературі активно досліджують проблеми правоохоронної діяльності та правопорядку. Значний внесок у їх розроблення зробили П. Бакстер, Е. Бланкенбург, І. В. Бондаренко, Й. І. Горінецький, Е. Грехем, С. Д. Гусарєв,

В. Ю. Дубінчак, І. Я. Дюрягін, А. Е. Жалінський, А. М. Куліш, А. М. Кучук, Т. О. Пікуля, В. Г. Фатхутдінов, К. Хессе, В. М. Чхіквадзе, Р. Я. Шай та ін.

Попри багатоманітність наукових ідей у контексті розроблення завдань, структури та функцій правоохоронної діяльності, питання механізму її реалізації, а також порівняльно-правового аналізу правоохоронної діяльності країн ЄС комплексно майже не розглядали.

З огляду на це, метою пропонованої увазі статті є дослідження теоретичних і пов'язаних із ними практичних аспектів уніфікації стандартів правоохоронної діяльності.

Передусім варто зупинитись на низці інституцій наднаціонального характеру, відповідальних за розроблення та впровадження певних уніфікованих правил щодо питань правоохоронної діяльності, тобто відповідних стандартів у цій сфері. Так, на Європол і Євроюст покладено обов'язок щодо виконання конкретних завдань з надання взаємної допомоги, координації зусиль між органами поліції, митної та міграційної служб, юстиції в межах ЄС.

З плином часу повноваження Європолу було розширено до протидії всім формам міжнародної злочинності. Серед категорій злочинів, що належать до компетенції Європолу є такі: нелегальна торгівля наркотичними засобами, радіоактивними та ядерними субстанціями; підготовка й здійснення нелегальної імміграції; викрадення автомобілів; тероризм; відмивання коштів за допомогою кримінальних структур; торгівля людьми та поширення дитячої порнографії; підроблення грошей (передусім євро) і банківських карток. Пріоритетними для Європолу є злочини проти людей, фінансові злочини та кіберзлочинність.

Європол активно взаємодіє з правоохоронними органами, зокрема поліцейськими органами держав – членів ЄС, а саме:

1) сприяє обміну інформацією (відповідно до національного законодавства держав – членів ЄС) між офіцерами зв'язку Європолу (ELOs) кожної з країн;

2) забезпечує реалізацію відповідних заходів національними поліцейськими органами за допомогою оперативного аналізу інформації;

3) здійснює підготовку стратегічних рапортів (оцінювання загрози зростання кількості злочинів) й аналізує кримінальну

активність на підставі інформації, наданої державами – членами ЄС, зібраної самим Європоллом або отриманої з інших джерел;

4) забезпечує проведення експертизи й технічну підтримку розслідувань та поліцейських операцій у межах ЄС під контролем і за відповідальності зацікавлених держав;

5) сприяє розвитку аналітичних поліцейських підрозділів і гармонізації методів ведення слідства в державах – членах ЄС [1, с. 128–129].

Директорат Європолу забезпечує ефективну, оперативну та цілодобову взаємодію із загальноєвропейською поліцейською структурою. У державах – членах ЄС створено національні відділи, які відповідають за співпрацю з вказаною організацією. Таким чином, ця інституція перетворилася на орган, що координує роботу правоохоронних органів усіх держав – членів ЄС у розслідуванні злочинів транснаціонального характеру. Загалом роль Європолу в процесі запобігання та контролю організованої злочинності на території Європи полягає в здійсненні його координаційної функції, спільних дій компетентних органів країн – членів ЄС, наданні інформації, а також оперативної, технічної допомоги під час розслідування найбільш складних проявів організованої злочинної діяльності.

На подібних засадах функціонує агентство Євроюст – орган ЄС, сформований для підвищення ефективності діяльності правоохоронних органів держав – членів ЄС у сфері розслідування та судового розгляду особливо небезпечних міжнародних злочинів і організованої злочинності [2]. Головним його завданням є підтримання й зміцнення координації та співробітництва національних органів слідства, обвинувачення у сфері тяжких злочинів, що стосуються інтересів двох і більше держав – членів ЄС або потребують спільного обвинувачення, яке ґрунтується на здійснених операціях й інформації, наданій органами держав-членів і Європоллом. Функції агентства передбачають:

– ініціювання кримінальних розслідувань, які здійснюють компетентні національні органи, зокрема щодо злочинів проти фінансових інтересів ЄС;

– координацію кримінальних розслідувань та переслідувань, посилення судового співробітництва (наприклад, шляхом урегулювання конфліктів юрисдикцій і за допомогою тісної співпраці з Європейською судовою мережею) [3].

З цією метою Євроюст координує діяльність національних прокуратур та інших правоохоронних відомств держав – членів ЄС, які здійснюють кримінальне переслідування або розслідування відповідних справ.

Задля встановлення і підтримки співробітництва між Європоллом та Євроюстом, поліпшення координації дій та підвищення ефективності протидії тяжкими міжнародними злочинами, уникнення дублювання в роботі цих органів 2004 року було укладено Угоду між Євроюстом та Європоллом (Agreement between Eurojust and Europol). Формами вирішення цих завдань було визначено: обмін оперативною, стратегічною й технічною інформацією; проведення регулярних консультацій між директором Європолу та президентом Колегії Євроюсту, зустрічей між представниками обох сторін. Також кожна сторона Угоди має гарантувати конфіденційність та дотримання відповідних стандартів безпеки для інформації, отриманої на підставі цього документа [4].

З метою підвищення ефективності протидії міжнародній злочинності Євроюст постійно посилює координацію дій між національними поліцейськими та судовими органами. У цьому контексті одним із основних завдань є створення для всіх правоохоронних органів держав – членів ЄС сприятливих умов для ефективної протидії злочинності. Він уповноважений звертатись до компетентних органів держав – членів ЄС із запитами про порушення кримінальних справ і притягнення до відповідальності за фактами конкретних злочинів, запитами про створення об'єднаних слідчих бригад, а також має право надавати інформаційну підтримку у процесі розслідування та щодо здійснення заходів кримінального переслідування. Його діяльність передбачає поєднання принципів індивідуальності й колегіальності (через колегії, комітети).

Генеральний директорат внутрішніх справ розпочав функціонувати 2010 року, виконуючи на той час повноваження Міністерства внутрішніх справ ЄС. Заходи, які здійснює цей орган, спрямовані на забезпечення економічного, культурного й соціального зростання ЄС, зміцнення законності та безпеки в усіх сферах життя. Довготривала інтеграційна співпраця держав – членів ЄС була спрямована на створення Європейської прокуратури на базі Євроюсту. У взаємодії з Європоллом вона уповноважена здійснювати досудове слідство й передачу до

суду справ учасників злочинних діянь, які посягають на фінансові інтереси ЄС, підтримувати обвинувачення з цих справ перед компетентними судами держав – членів ЄС, а також виконувати координаційні функції. Однак Велика Британія, Ірландія та деякі інші держави – члени ЄС виступили проти покладення на цю установу координаційних функцій, оскільки в межах організаційного механізму ЄС координаційну діяльність правоохоронних служб держав – членів ЄС покладено на Європол та Євроюст.

Спільна діяльність країн ЄС щодо протидії злочинності потребує інтенсивної співпраці правоохоронних органів. Роль координаційного інституту надано Постійному комітету оперативного співробітництва з внутрішньої безпеки, створеному за Лісабонським договором 2007 року. Оскільки поліцейські служби, їх організація та методи роботи залишаються в межах діяльності країн-членів, то важливою умовою їхньої ефективної взаємодії стає забезпечення оперативного обміну інформацією, зокрема конфіденційною, а також створення доступних усім країнам ЄС баз даних.

У сфері спільної безпеки і правосуддя європейського простору наявні розбіжності стосовно того, які саме функції необхідно передати на наднаціональний рівень. Зазначену проблему можна розв'язати за допомогою так званого активного співробітництва, здійснюваного обмеженою групою країн ЄС за згоди всього Євросоюзу. У цьому контексті першим кроком постає гармонізація відповідних правових процедур. Однак поява низки варіантів такого активного співробітництва може істотно ускладнити як співпрацю всередині ЄС, так і його взаємодію з третіми країнами. Замість єдиного простору з загальними правилами в Євросоюзі можуть виникати невидимі кордони, що розділятимуть країни, які обрали різні шляхи для досягнення інтеграційного процесу. З огляду на досвід держав, що відмовилися від участі в Шенгенському договорі тощо, змінити один раз прийняте рішення не так просто, а сам факт відособленості окремої країни в ЄС можуть успішно використовувати у внутрішньополітичному протистоянні партії так званих євроскептиків [5].

Стандарти правоохоронної діяльності зумовлені впливом інтеграційних процесів, спільної наднаціональної політики у сфері внутрішніх справ і захисту прав людини. Їх можна визначити як комплекс загальнообов'язкових норм і принципів,

розроблених та прийнятих державами-членами, а також спеціально уповноваженими інституціями ЄС, з метою уніфікації засад правоохоронної діяльності, форм і методів діяльності правоохоронних органів, їх посадових осіб за загальноєвропейськими демократичними цінностями задля зміцнення національного та загальноєвропейського правопорядку, захисту прав і свобод людини й громадянина [6]. Для прикладу можна навести такі: Загальна декларація прав людини 1948 року, Міжнародний пакт про громадянські та політичні права 1966 року, Міжнародний пакт про економічні, соціальні та культурні права 1966 року, Кодекс поведінки службовців органів правопорядку ООН 1979 року, Основоволожні принципи застосування сили та вогнепальної зброї службовцями органів правопорядку ООН 1990 року, Резолюція Парламентської Асамблеї Ради Європи «Про Декларацію про поліцію» 1979 року № 690 (1979), Європейський кодекс поліцейської етики 2001 року тощо. Водночас вказані стандарти мають враховувати в кожному випадку можливості їх запровадження, національні інтереси, історичні традиції, потреби населення.

Таким чином, у сфері правоохоронної діяльності країн-партнерів досягнення єдиної позиції, реалізація спільної політики вимагає докладання значних зусиль. Це беззаперечно засвідчує багатоаспектність та суспільну важливість досліджуваної проблеми, тобто наявності складного комплексу проблем, а також необхідність постійного вдосконалення і розвитку механізму реалізації правоохоронної діяльності.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Каркач П. Координація діяльності правоохоронних органів держав – членів Європейського Союзу / П. Каркач // Історико-правовий часопис. – 2013. – № 1. – С. 127–134.

2. Treaty on European Union [Electronic resource]. – Access mode: <http://www.eurotreaties.com/maastrichttext.html>. – Title from the screen.

3. Європейські інституції та права людини в Європі [Електронний ресурс] : резолюція від 6 берез. 2015 р. № 2041 (2015). – Режим доступу: <http://instzak.rada.gov.ua/instzak/doccatalog/document?id=73456>. – Назва з екрана.

4. World Encyclopedia of Police Forces and Correctional Systems / F. G. T. Kurian. – 2nd ed. – Farmington Hills : Thomson Gale, 2006. – 1176 p.

5. Towards an EU Criminal Policy: Ensuring the Effective Implementation of EU Policies Through Criminal Law [Electronic resource] / Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social ; Committee and the Committee of the Regions COM (2011) 573 final from September 20, 2011. – Access mode: http://ec.europa.eu/justice/criminal/files/act_en.pdf. – Title from the screen.

6. Білас А. І. Суб'єкти правоохоронної діяльності країн ЄС: теоретичні й практичні аспекти / А. І. Білас // Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ. – 2015. – № 3 (96). – С. 198–208.

REFERENCES

1. Karkach, P. (2013). Koordynatsiia diialnosti pravookhoronnykh orhaniv derzhav-chleniv Yevropeiskoho Soiuzu [Coordination of the activities of law-enforcement bodies of the member states of the European Union]. *Istoryko-pravovy chasopys, Historical and Legal Journal*, 1, 127-134 [in Ukrainian].

2. *Treaty on European Union*. Retrieved from <http://www.eurotreaties.com/maastrichttext.html>.

3. Yevropeiski instytutsii ta prava liudyny v Yevropi [European Institutions and Human Rights in Europe]. (n.d.). *instzak.rada.gov.ua*. Retrieved from <http://instzak.rada.gov.ua/instzak/doccatalog/document?id=73456> [in Ukrainian].

4. Kurian, F.G.T. (2006). *World Encyclopedia of Police Forces and Correctional Systems*. Farmington Hills: Thomson Gale.

5. Towards an EU Criminal Policy: Ensuring the Effective Implementation of EU Policies Through Criminal Law. *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social; Committee and the Committee of the Regions COM(2011)573 final from September 20, 2011*. Retrieved from http://ec.europa.eu/justice/criminal/files/act_en.pdf.

6. Bilas, A.I. (2015). Subieky pravookhoronnoi diialnosti krain YeS: teoretychni i praktychni aspekty [Subjects of EU law enforcement activity: theoretical and practical aspects]. *Naukovyi visnyk Natsionalnoi akademii vnutrishnikh sprav, Scientific Bulletin of the National Academy of Internal Affairs*, 3(96), 198-208 [in Ukrainian].

Стаття надійшла до редколегії 05.07.2017
