

Н. Г. Діденко,
д.держ.упр., проф.,
декан факультету державного управління,
завідувач кафедри філософії і психології
Донецького державного університету управління МОН України,
м. Донецьк

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ПРАВООХОРОННОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В ЄС: РЕГІОНАЛЬНИЙ АСПЕКТ

Розглянуто організаційно-правові засади правоохоронної діяльності в ЄС на наднаціональному та національному рівнях, визначено основні напрями формування спільного простору внутрішньої безпеки і правосуддя.

Ключові слова: правоохоронна діяльність, організаційно-правові засади, боротьба із злочинністю, права людини, безпека, правосуддя.

Формування і розвиток спільного простору внутрішньої безпеки і правосуддя в ЄС є одним з головних пріоритетів співтовариства, який гарантує захист прав і свобод громадян, єдину безпекову політику, спільну діяльність правоохоронних органів. У рамках даного простору вирішуються такі питання:

- вироблення загальної лінії в питаннях надання притулку, імміграції та контролю зовнішніх кордонів ЄС при відмові від контролю на внутрішніх кордонах;
- боротьба із злочинністю, расизмом, ксенофобією на основі співпраці поліцейських служб, судових систем та інших компетентних органів;
- взаємне визнання судових рішень у кримінальних справах та зближення кримінального законодавства у тих випадках, коли це необхідно;
- взаємне визнання судових та позасудових рішень у цивільних справах.

Для цього, зокрема, створено два агентства – Європол і Євроюст, які допомагають співробітництву держав-членів ЄС у боротьбі проти міжнародної організованої злочинності. Така взаємодія – це так звана «третя опора» ЄС, в якій Європол і Євроюст виконують дуже конкретні завдання в контексті діалогу, взаємної допомоги, координують зусилля між поліціями, митницями, імміграційними службами та міністерствами юстиції країн ЄС. Європол розпочав свою роботу 1999 р., Євроюст утворено 2002 р.

Отже, на наднаціональному рівні європейське співтовариство узгоджує спільні позиції і дії, які законодавчо закріплюються і адаптуються на національному рівні.

З іншого боку, ми спостерігаємо в рамках ЄС процес децентралізації певних правоохоронних функцій, в першу чергу, поліцейських і кримінального права. Держави-члени ЄС не планують передавати агентствам Європол і Євроюст функції здійснення затримань і ведення кримінальних справ, виходячи з того, що ефективність правоохоронної діяльності повинна забезпечуватися не передачею повноважень на інший рівень, а підвищенням злагодженості спільної роботи існуючих служб.

Таким чином, в рамках ЄС організаційно-правові засади правоохоронної діяльності формуються як на підставі спільної політики Євросоюзу, так і мають регіональний аспект.

Аналіз останніх досліджень і публікацій з даного питання свідчить, що досвід європейських країн є важливим і корисним при формуванні організаційно-правових засад правоохоронної діяльності для країн, які знаходяться у стані трансформації і прагнуть до встановлення надійної внутрішньої безпеки і правосуддя. За дослідженнями В. Авер'янова, Г. Атаманчука, О. Бандурки, А. Берлача, В. Білоуса, С. Бородіна, Б. Власова, Д. Калаянова, О. Ключова, В. Четверикова, В. Шаповала та інших авторів створення ефективної системи правоохоронної діяльності є одним з головних завдань сучасної держави. Зокрема, процес децентралізації сучасною теорією управління розглядається як один з основних управлінських механізмів підвищення гнучкості, ефективності органів влади, так само як і засіб захисту інтересів громадян від сваволі держави. Цей принцип вимагає саме управлінських, а не структурних змін, оскільки результатом його втілення має стати децентралізація прийняття рішень, відповідальності та розподілу ресурсів, які є необхідними для ефективного та оперативного реагування правоохоронних органів на місцевому рівні.

Мета статті – аналіз організаційно-правових засад правоохоронної діяльності в країнах ЄС як однієї з найбільш ефективних моделей забезпечення спільного простору внутрішньої безпеки і правосуддя.

Як свідчить науковий аналіз даної теми, в країнах ЄС узгодження дій правоохоронних органів є складним процесом, на який суттєво впливають різні підходи до вирішення проблем безпеки. За дослідженнями Інституту світової економіки та міжнародних відносин РАН, Іспанія та Франція безпосередньо стикаються з протидією внутрішньому тероризму, Великобританія займає незалежну позицію, Німеччина поглинена внутрішньою дискусією про дотримання прав людини, зокрема, про охорону персональних даних. У Північній Європі співпраця в рамках ЄС поєднується з роботою на рівні субрегіональних механізмів. Найбільш бідні країни ЄС - Болгарія та Румунія - навіть при сприянні з боку Євросоюзу нездатні скинути вантаж проблем, які до цього часу накопичилися. ЄС співпрацює з сусідніми державами, зокрема, на Балканах, які не повинні залишатися «чорною дірою», через яку в ЄС проникають злочинні співтовариства, терористи і контрабанда. Проте, при всьому різноманітті викликів внутрішньої безпеки та різних підходів країн-членів, ЄС вдається домовлятися про більш розвинені спільні механізми, які поступово формують загальний простір, що дозволяє законослухняним громадянам не відчувати перешкод при пересуванні, рідше замислюватися про небезпеки, що виходять від криміналу, не боятися терористичних атак [2, с. 3].

Історична практика Європейського Союзу демонструє, наприклад, спільну боротьбу за підвищення рівня законності та розширення підзвітності правоохоронних органів суспільству. Зокрема, у зв'язку із різким зростанням злочинності на початку 70-х рр. XX ст., коли правоохоронним органам були надані широкі силові повноваження, жорсткий стиль реагування на прояви вуличної злочинності вступив у протиріччя із концептуальними засадами законності та підзвітності, що на практиці призводило до чисельних порушень прав людини в діяльності органів внутрішніх справ. Це призвело до появи «community policing», тобто поліцейської діяльності, орієнтованої в першу

чергу на потреби населення в цілому та місцевих громад зокрема. До принципів взаємостосунків правоохоронних органів із громадою покладалися рівноправність, розподіл владних повноважень, швидке й ефективне реагування, відкритість інформації, спільна участь і партнерство.

До числа злочинів, з якими окремим державам ЄС не вдається ефективно організувати боротьбу і які стали пріоритетними для спільної роботи країн-членів, відносяться: торгівля людьми, кіберзлочинність, економічні злочини, тероризм, порушення правил проникнення на територію ЄС.

Принципи боротьби з тероризмом в ЄС визначаються схваленою у 2005 р. антитерористичною стратегією, у якій визначені чотири блоки питань: запобігання терактів, захист населення та інфраструктури, слідчі дії, реагування на теракти. Особливу увагу приділяють країни ЄС при загрозах терористичних атак, використовуючи, в першу чергу, превентивні заходи. Зокрема, мова йде про запобігання радикалізації та рекрутуванню в терористичні групи нових членів. Узгодження окремих аспектів цієї роботи доручено Координатору ЄС з антитерористичної діяльності, а оцінка терористичної загрози здійснюється Європоллом, який щорічно публікує доповідь з цієї проблематики.

В умовах єдиного економічного, а для багатьох країн ЄС – і валютного простору, особливої актуальності набуває боротьба з нелегальним проникненням на європейський ринок контрабандної продукції, поширенням фальшивих грошових знаків і відмиванням незаконних прибутків. У тому, що стосується контрабанди, увага приділяється не тільки порушенню митних правил, а й злочинам проти інтелектуальної власності – появі підроблених товарів, незаконному використанню марок відомих виробників тощо.

У центрі уваги правоохоронної діяльності Євросоюзу знаходиться протидія наркозагрозі. Сприяння вирішенню цього завдання стало першою місією Європолу на початку 90-х рр. XX в. Весь спектр інструментів, які можуть бути використані для протидії наркобізнесу, визначений у відповідному плані дій, який складається на кілька років. Планом визначено п'ять пріоритетних областей роботи – координація дій різних учасників боротьби з

наркотиками, у тому числі представників громадянського суспільства; скорочення попиту на наркотики; припинення поставок наркотиків; підвищення ефективності міжнародного співробітництва в цій галузі; поширення знань про проблему. Інституційною структурою, що дозволяє поставити боротьбу з вживанням наркотиків на регулярну основу, став спеціальний Європейський центр моніторингу.

Хоча в більшості країн ЄС рівень корупції істотно нижче, ніж у менш розвинених державах, контроль за ситуацією і вироблення заходів щодо подальшого зниження рівня корумпованості систем управління, як у державних відомствах, так і в приватному секторі, залишається одним з важливих завдань для Євросоюзу. У 2008 р. була досягнута домовленість про створення мережі контактних пунктів з протидії корупції, розташованих у країнах-членах ЄС. У 2011 році прийнято рішення заснувати спеціальну Групу експертів, що консультують Єврокомісію і беруть участь у виробленні відповідних стандартів.

Спільна робота країн ЄС з протидії злочинності вимагає інтенсивної співпраці правоохоронних органів, тому роль координуючого інституту в цій справі відведено Постійному комітету оперативного співробітництва по внутрішній безпеці, сформованому відповідно до Лісабонського договору. Оскільки поліцейські служби, їх організація і методи роботи залишаються у рамках діяльності країн-членів, найбільш важливою умовою їх ефективної взаємодії між собою стає забезпечення оперативного обміну поточною інформацією, в тому числі конфіденційною, і створення доступних всім країнам ЄС баз даних.

На думку авторів дослідження європейського простору спільної безпеки і правосуддя, розбіжність у думках про те, які саме функції слід передати на наднаціональний рівень, можуть бути вирішені за допомогою так званого «просунутого співробітництва», здійснюваного обмеженою групою країн ЄС зі згоди всього Євросоюзу. Саме з області внутрішніх справ та правосуддя почалося обговорення таких груп. Першим кроком стала гармонізація правових

процедур, пов'язаних із розлученням шлюбу. За цим передбачається створення низкою країн загальної прокурорської служби. Однак поява низки варіантів «просунутого співробітництва» може істотно ускладнити як взаємодію всередині ЄС, так і контакти ЄС з третіми країнами. Замість єдиного простору з загальними правилами, в Євросоюзі будуть виникати невидимі кордони, що розділяють країни, що вибрали різні «швидкості» інтеграційного процесу. При цьому, як показує досвід держав, що відмовилися від участі в Шенгенських угодах або від введення євро, поміняти один раз прийняте рішення виявляється непросто, а сам факт «відособленості» окремої країни від більшості в ЄС може успішно використовуватися євроскептиками у внутрішньополітичній боротьбі [2, с. 6].

Таким чином, ми спостерігаємо, що країни Євросоюзу по-різному визначають власну готовність робити внесок у вирішення проблем на тому чи іншому напрямку правоохоронної діяльності, що демонструють їхні позиції з приводу терористичної загрози, мір кримінального покарання тощо. Так тільки у 2005 р. всі країни ЄС стали застосовувати єдиний ордер на арешт.

Часто ця різниця визначається особливостями функціонування демократичних механізмів або специфікою реформування правоохоронних органів. Так, у Великобританії поліцейська система була максимально децентралізована, зорієнтована на місцеві механізми самоврядування і координацію своїх зусиль із діяльністю всіх організацій, які працюють у сфері кримінальної юстиції та зниження рівня злочинності. Поліція не отримала державної монополії у сфері охорони громадського порядку, здійснюючи свої функції разом із чисельними правоохоронними агенціями (державними, муніципальними, приватними та громадськими) і будуючи свою діяльність на основі етичних принципів, тісного зв'язку з населенням, надання громадянам соціальних послуг.

У більшості країн ЄС використовується модель, зорієнтована на створення стабільних місцевих громад, де поліція бере ініціативу при вирішенні виникаючих проблем серед місцевого населення шляхом

екстенсивного застосування методів відновлювального правосуддя (Restorative Justice). Така діяльність розглядається як найбільш ефективний спосіб попередження злочинів і успішність діяльності поліції оцінюється за результатами соціальних змін і зниження рівня злочинності.

Іншим критерієм ефективності діяльності поліції в країнах ЄС можна вважати вимоги прозорості, які стосуються не лише підзвітності правоохоронних органів суспільству, але й технічних вимог до умов роботи правоохоронних органів. Так, більшість європейських підрозділів намагається розміщувати працівників поліції у максимально прозорих робочих приміщеннях. Із цією метою обладнуються загальні офіси, розділені на окремі робочі секції низькими або прозорими перегородками, що дозволяє керівнику легко здійснювати робочий контроль за діяльністю підлеглих. На думку громадян ЄС, подібний дизайн створює робочу, ділову атмосферу, дисциплінує і підвищує відповідальність кожного співробітника за власну поведінку. Встановлення у буквальному значенні прозорого режиму роботи вкрай ускладнює вчинення поліцейськими не тільки корупційних дій, але навіть ведення приватних розмов по службовому телефону.

Отже, особливості національного менталітету і функціонування місцевих механізмів самоврядування визначають реорганізацію національної системи правоохоронних органів, не порушуючи спільні завдання, які полягають у збереженні порядку і зниженні частоти проявів антисоціальної поведінки, підвищенні рівня безпеки населення, знищенні організованої та міжнародної злочинності, боротьбі з тероризмом тощо.

У цілому, оцінюючи основні реформи, які відбулися в сфері охорони правопорядку в ЄС, серед найбільш ефективних напрямів можна вважати: доступність для населення інформації про діяльність всіх ланок правоохоронної системи в установленому законодавством порядку; тісна співпраця з місцевими органами виконавчої влади у забезпеченні правопорядку на їх території; визначення оптимальної чисельності служб і підрозділів, що виконують правоохоронні функції; пріоритетна орієнтація діяльності кожної служби і

підрозділу незалежно від їх функціональної спеціалізації на вирішення завдань боротьби із злочинністю і забезпечення громадської безпеки.

При розширенні Європейського Союзу за рахунок країн Центральної та Східної Європи національні уряди цих країн були зобов'язані реформувати правоохоронні органи в професійний деполітизований і ефективний інститут, заснований на принципах верховенства закону, ринкової економіки і толерантності стосовно культурних, релігійних та етнічних груп.

Як свідчить аналіз правоохоронної реформи в Болгарії, Польщі, Чехії та ін.[4], децентралізація поліції вимагає серйозних фінансових витрат і ув'язана з супутніми реформами адміністративно-територіального поділу та з бюджетною реформою. Радикальні кадрові рішення, пов'язані з люстрацією, заборонаю на професію і масовими звільненнями співробітників поліції, самі по собі не ведуть до позитивних результатів і повинні доповнюватися більш «м'якими» заходами, спрямованими на систематичну підготовку нових кадрів. Зміна системи відбору та підготовки кадрів стає необхідною умовою довгострокового успіху реформи в поліції. Без використання зовнішніх ресурсів у вигляді навчальних програм, професійної перепідготовки (у тому числі за кордоном або із залученням зарубіжних фахівців) створити високопрофесійну і відповідальну поліцію неможливо.

Вилучення у поліції непрофільних функцій однозначно веде до підвищення якості її роботи. За поліцією повинні бути закріплені тільки завдання, безпосередньо пов'язані з підтримкою громадського порядку і розслідуванням злочинів. За межами окресленої цими функціями області поліція рідко виявляється здатною якісно виконувати покладені на неї обов'язки. У той же час передача певних функцій в інші відомства, наприклад, передача в'язниць міністерству юстиції, не означає автоматичного підвищення якості здійснення цих функцій. Для цього потрібні окремі заходи, не завжди пов'язані з діяльністю поліції безпосередньо.

Одним з важливих напрямів змін у країнах, які приєдналися до ЄС, стало створення муніципальної поліції за сприяння органів місцевого самоврядування

різних рівнів, яка перебуває у їхньому безпосередньому підпорядкуванні. Обсяг повноважень муніципальної поліції у різних країнах неоднаковий. У більшості європейських країн на неї покладено нагляд за безпекою дорожнього руху, санітарним станом населених пунктів, порядком на ринках, виконанням розпоряджень міської влади. Одночасно вона грає роль своєрідного дублера і резерву національної поліції. У Великобританії, Німеччині, навпаки, муніципальною поліцією виконується основний обсяг правоохоронної діяльності із забезпечення правопорядку [1].

Штатна чисельність, організаційні моделі муніципальної поліції й підходи до її управління з боку місцевої адміністрації варіюються в залежності від національних традицій. Муніципалітети, наприклад, можуть мати право вирішувати питання щодо відкриття або закриття поліцейських ділянок, призначати керівників місцевих підрозділів поліції, порушувати питання щодо перевірки діяльності місцевої поліції, визначати розмір фінансування поліції та надання їй матеріальних ресурсів, визначати основні напрямки роботи поліції.

Як свідчить проведений аналіз, досвід країн ЄС дає можливість визначити найбільш ефективні засоби організації правоохоронної діяльності, які можуть бути використані в Україні. При цьому реалізація принципу децентралізації традиційно вбачається у започаткуванні у національних системах правоохоронних органів підрозділів муніципальної поліції та посиленні зв'язків регіональної (місцевої) влади з правоохоронними органами.

Список використаних джерел

1. *Мартиненко О.* Основні принципи реформування органів внутрішніх справ як превентивний фактор порушень прав людини / О. Мартиненко // *Право України*. – 2009. – № 10. – С. 139–144.
2. *Общее пространство внутренней безопасности в ЕС: политические аспекты* / отв. ред. С. В. Уткин. – М. : ИМЭМО РАН, 2011. – 146 с.
3. *Право Европейского Союза : учеб.* / под ред. С. Ю. Кашкина. – 3-е изд., перераб. и доп. – М. : Юрайт ; ИД Юрайт, 2011. – 1119 с. – Серия : Магистр.
4. *Реформування поліції в країнах Центральної та Східної Європи: процес і прогрес* / за ред. М. Капаріні, О. Мареніна. – К., 2005. – 296 с.

Didenko N. G. Organizational and legal framework of law enforcement in the eu: a regional perspective.

The article is devoted to legal bases of law enforcement activity in the EU at the supranational and national levels, the basic direction of the formation of a common space of Security and Justice.

Key words: law enforcement, organizational and legal framework, the fight against crime, human rights, security and justice.

Диденко Н. Г. Организационно-правовые основы правоохранительной деятельности в ЕС: региональный аспект.

Рассмотрены организационно-правовые основы правоохранительной деятельности в ЕС на наднациональном и национальном уровнях, определены основные направления формирования общего пространства внутренней безопасности и правосудия.

Ключевые слова: правоохранительная деятельность, организационно-правовые основы, борьба с преступностью, права человека, безопасность, правосудие.