

**ЧОРНОМОРСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ІМЕНІ ПЕТРА МОГИЛИ**

Барбарян Діана Арманівна

УДК 351.74(4-6ЄС+477)(043.3)

**Європейські стандарти правоохоронної діяльності: загальна
характеристика та перспективи гармонізації законодавства ЄС і
України в сфері правоохоронної діяльності**

АВТОРЕФЕРАТ

роботи на здобуття освітнього ступеня «Магістр»
спеціальність 081 «Право»
освітня програма «Право»

Науковий керівник: к.ю.н., доцент (б.в.з.)
Панченко С.С.

Рецензент: д.ю.н., професор б.в.з.
Блага А.Б.

Миколаїв – 2020

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

Актуальність теми. Європейський Союз в сучасних умовах є унікальним інтеграційним утворенням. Беручи початок з середини ХХ ст., зближення народів Європи безперервно розширювалося, і хоча відправним пунктом європейської інтеграції стало, перш за все, формування загальних економічних відносин, інтеграція народів тільки в одній сфері суспільного життя без залучення в цей процес інших, звичайно виявилася неможливою.

Інтеграційні процеси поступово зменшують значення державних кордонів, роблять їх більш відкритими для міжнародної взаємодії, і суспільне життя набуває міжнародного характеру. Крім явних переваг, які вони приносять людству, виникає ряд супутніх їм проблем. Однією з таких проблем як раз і є зростання транснаціональної злочинності, і саме боротьба з цією проблемою, на думку громадян ЄС, розглядається в якості однієї з пріоритетних сфер, на яких в найближчі роки повинен концентрувати свою діяльність Європейський Союз (далі ЄС).

У зв'язку з вищезазначеним, на рівні ЄС з'явилися ряд інституцій, які почали формувати стандарти правоохоронної діяльності європейської спільноти, мова йде насамперед про Європейське поліцейське відомство (Європол), Євроюст, Європейське бюро по боротьбі з шахрайством та Європейське агентство прикордонної та берегової охорони (Frontex).

Україна в преамбулі Основного Закону проголосила про незворотність європейського курсу, а в 2014 році підписала Угоду про асоціацію. А тому, вже в сучасних реаліях, Українська держава розпочала поступово впроваджувати європейські стандарти правоохоронної діяльності, запозичуючи позитивну практику європейських держав, досвід євроінтеграційних процесів, конвергенції правових систем, окремих правових інститутів.

Стан дослідження теми. Тематика правоохоронної діяльності стала предметом наукових досліджень таких сучасних вчених як О.М. Бандурка,

В.М. Білик, І.В. Бондаренко, Ю.А. Ведерніков, А.П. Гель, К.Ф. Гуценко, Й.І. Горінецький, Є.О. Гіда, І.А. Григоренко, В.М. Дубінчак, І.В. Зозуля, А.М. Куліш, А.М. Кучук, М.І. Мельник, В.І. Осадчий, О.С. Передерій, О.С. Проневич, І.В. Солов'євич, В.Г. Фатхутдінов, М.І. Хавронюк, О.В. Шмоткін, Н.С. Юзікова і т. д.

У 2019 році була захищена дисертація щодо сучасних підходів до конституційного статусу правоохоронних органів, а також щодо питання адміністративно-правових засад взаємодії правоохоронних органів України з публічними інституціями. Одним з останніх дисертаційних порівняльно-правових досліджень щодо правоохоронної діяльності країн ЄС стала робота А.І. Біласа (2016 р.). Та, не зважаючи на багатоманітність наукових робіт стосовно правоохоронної діяльності, її завдань, структури та функцій в якості окремого предмету дослідження, питання стандартів правоохоронної діяльності ЄС, перспектив гармонізації законодавства ЄС і України в сфері правоохоронної діяльності, у комплексному дослідженні практично не розглядались.

Зазначені міркування і послужили підставою для вибору теми дослідження.

Мета і завдання дослідження. Мета магістерської роботи полягає в тому, щоб на основі аналізу чинного законодавства ЄС та України, а також узагальнень практики його реалізації, дослідити європейські стандарти правоохоронної діяльності шляхом надання їх загальної характеристики та визначення перспектив гармонізації законодавства ЄС і України в сфері правоохоронної діяльності.

Для досягнення зазначеної мети слід вирішити такі *завдання*:

- визначити особливості формування третьої опори ЄС - співпраці поліції та судів в кримінально-правовій сфері;
- надати загальну характеристику європейської моделі правоохоронної діяльності, визначити систему органів ЄС в сфері правоохоронної діяльності;

- проаналізувати сучасний стан правоохоронної кооперації в ЄС, а також особливості правового регулювання координації діяльності правоохоронних органів держав-членів ЄС;
- з'ясувати організаційно-правові основи діяльності Європолу;
- охарактеризувати Євроюст як орган координації діяльності правоохоронних органів держав-членів ЄС;
- визначити правові основи та особливості діяльності Європейського бюро по боротьбі з шахрайством;
- висвітлити призначення, функції, повноваження Європейського агентства прикордонної та берегової охорони (Frontex);
- дослідити особливості механізму реалізації правоохоронної діяльності, взаємодії правоохоронних органів України та країн ЄС з метою уніфікації стандартів правоохоронної діяльності;
- визначити проблеми і перспективи удосконалення законодавства України, підвищення ефективності правоохоронної діяльності в умовах євроінтеграції.

Об'єктом дослідження є суспільні відносини у сфері правоохоронної діяльності, спрямованої на забезпечення прав і свобод людини і громадянина, а також правопорядку і законності.

Предметом дослідження є стандарти правоохоронної діяльності ЄС, перспективи гармонізації законодавства ЄС і України в сфері правоохоронної діяльності.

Методи дослідження. Методологічну основу дослідження склали сучасні загальнонаукові та спеціальні методи наукового пізнання. Їх використання дозволило вивчити проблему комплексно, а також досягти поставленої мети, вирішити поставлені в роботі завдання та внести пропозиції щодо удосконалення нормативно-правового регулювання правоохоронної діяльності в Україні. Достовірність та обґрунтованість результатів, отриманих у ході дослідження, є наслідком застосування історико-правового, системно-структурного, порівняльно-правового, формально-юридичного методів, а

також методу опису понять і термінів, методів аналізу, тлумачення. Історико-правовий метод був використаний при дослідженні формування третьої опори ЄС - співпраці поліції та судів в кримінально-правовій сфері, а також історичного аспекту формування основних правоохоронних інституцій Європейського Союзу. За допомогою системно-структурного та формально-логічного методів здійснено аналіз досвіду та правового регулювання діяльності окремих органів та організацій в правоохоронній сфері. За допомогою формально-юридичного методу було здійснено пошук проблем і перспектив удосконалення законодавства України, підвищення ефективності правоохоронної діяльності в умовах євроінтеграції.

Матеріали апробації результатів дослідження. Окремі положення і висновки магістерської роботи знайшли відображення у науковій статті та двох тезах автора на науково-практичних конференціях: «Рівень злочинності в Європейському Союзі та організація боротьби з нею» (II Міжнародна науково-практична конференція «Суспільство, економіка, право: теорія, методологія, концепції розвитку»), «Система міжнародного законодавства у боротьбі з незаконним обігом наркотичних речовин» (Всеукраїнська науково-практична конференція «Могилянські читання - 2019: Сучасні тенденції розбудови правової держави в Україні та світі»), «Європейські моделі державного управління органами поліції: корисний досвід для України» (Всеукраїнська науково-практична конференція «V Юридичні Могилянські читання: пошук рішень з актуальних проблем сучасної правової науки»).

Структура визначається її метою та завданнями. Робота складається з переліку умовних скорочень, вступу, трьох розділів, що об'єднують 9 підрозділів, висновків та списку використаних джерел. Загальний обсяг роботи становить 103 сторінки. Список використаних джерел складається із 115 найменувань і займає 13 сторінок.

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У **вступі** обґрунтовано актуальність теми магістерської роботи, ступінь наукової розробки проблеми дослідження; визначені основна мета і конкретні завдання роботи, її об'єкт і предмет, методологічні, теоретичні та емпіричні основи.

Розділ 1 «Організаційно-правові засади правоохоронної діяльності в ЄС» присвячений аналізу історії формування третьої опори ЄС, що полягає в співпраці поліції та судів в кримінально-правовій сфері, характеристиці загальної європейської моделі правоохоронної діяльності, дослідженню особливостей правового регулювання координації правоохоронних органів держав-членів ЄС. Розділ складається з трьох підрозділів.

Заснування у 1993 р. Європейського Союзу призвело до формальної інституціоналізації Європейського політичного співробітництва, що стало свідченням започаткування нового етапу інтеграційних процесів. Договір про ЄС 1992 р., що набрав чинності 1 листопада 1993 р., відомий як Маастрихтський договір, передбачив заснування унікальної структури ЄС, яка включала три «опори» (pillars): I – європейські співтовариства, II – Спільну зовнішню та безпекову політику (Common Foreign and Security Policy) (СЗБП), III – Співробітництво у сфері юстиції та внутрішніх справ, яка згодом була перейменована на Співробітництво у сфері охорони порядку та судочинства у кримінальних справах.

Під моделлю правоохоронної діяльності розуміють систему норм і принципів, що покладено в основу правового регулювання правоохоронної діяльності, суб'єктний склад та напрями цієї діяльності, об'єкти на які вона спрямована, форми та методи її здійснення.

В даний час за рівнями міжнародного правоохоронного співробітництва країн ЄС можна виділити двостороннє (між правоохоронними органами країн ЄС безпосередньо), а також опосередковане співробітництво – через загальноєвропейські правоохоронні організації і спеціалізовані органи.

Співробітництво держав – членів ЄС в боротьбі зі злочинністю здійснюється за такими основними напрямками: інформування та консультивання країн ЄС один з одним з метою координації; узгодження спільних позицій, що визначають підходи ЄС до конкретних питань, прийняття рамкових рішень в метю зближення законодавчих і регламентуючих положень держав-членів, розробка конвенцій; тісна співпраця поліцейських сил та інших компетентних органів (Співпраця підрозділів поліції); тісна співпраця між органами влади та іншими компетентними органами правосуддя і юстиції (співпраця судів); зближення норм кримінального права (Мінімального порогу покарання та інше).

Розділ 2 «Досвід та правове регулювання діяльності окремих органів та організацій в правоохоронній сфері» складається з чотирьох підрозділів і присвячений аналізу історії формування організаційно-правових основ та визначення змісту діяльності в правоохоронній сфері таких органів, як: Європол, Євроюст, Європейське бюро по боротьбі з шахрайством (ОЛАФ) та Європейське агентство прикордонної та берегової охорони (Frontex).

Досліджуються найважливіші органи в сфері правоохоронної діяльності Євросоюзу: *Європол, Євроюст, ОЛАФ та Frontex*. Одним із перших був створений Європол. Діяльність Європолу щодо забезпечення розкриття та розслідування злочинів, скоєних на території держав-членів, є засобом організації єдиної кримінальної політики Євросоюзу, що дає змогу реалізовувати спільні стандарти в сфері боротьби зі злочинністю. Метою діяльності Євроюсту є координація дій компетентних національних органів держав-членів ЄС та полегшення судового співробітництва між державами. З метою підтримання безпеки на зовнішніх кордонах держав-учасниць Євросоюзу, а також боротьби з незаконною міграцією у 2004 році в рамках ЄС була заснована Європейська агенція управління оперативним співробітництвом на зовнішніх кордонах (FRONTEX). А завдання щодо посилення боротьби з корупцією, шахрайством та іншою незаконною

діяльністю, що впливає на фінансові інтереси ЄС, вирішує Європейське бюро по боротьбі з шахрайством (ОЛАФ).

Розділ 3 «Проблеми і перспективи реалізації, уніфікації правоохоронної діяльності в країнах ЄС» присвячений розгляду особливостей механізму реалізації правоохоронної діяльності, взаємодії правоохоронних органів України та країн ЄС з метою уніфікації стандартів правоохоронної діяльності, дослідженню проблем і перспектив удосконалення законодавства України, підвищення ефективності правоохоронної діяльності в умовах євроінтеграції. Цей розділ складається з двох підрозділів.

На підставі дослідження проблем і перспектив реалізації, уніфікації правоохоронної діяльності в країнах ЄС стало можливим окреслити співробітництво України з ЄС у правоохоронній сфері. У зв'язку з євроінтеграційним вектором розвитку Україна активно співпрацює з основними інституціями Євросоюзу в правоохоронній сфері, а підписання Асоціації з європейською спільнотою передбачає уніфікацію деяких міжнародних документів, що стосуються правоохоронних органів, як стандартів діяльності.

Однак, правоохоронна сфера в нашій державі має ще не вирішені питання, а діяльність правоохоронних органів не в повній мірі відповідає європейським стандартам, зокрема ми звернули увагу на діяльність поліції та прикордонної служби. Вважаємо, що в Україні необхідно продовжити реформу поліції з метою перетворення цієї правоохоронної інституції у дійсно сервісну публічну службу, що надає послуги населенню на певній території, а ефективність роботи поліції має бути забезпечена якісним управлінням її діяльністю, що б підтверджувалося не лише кількісними, а і якісними показниками, довірою населення.

ВИСНОВКИ

У **висновках** роботи викладено підсумки здійсненого дослідження, наведено теоретичні узагальнення і вирішення нової наукової задачі щодо визначення поняття європейських стандартів правоохоронної діяльності, організаційно-правових засад правоохоронних органів ЄС та сформульовано проблеми і перспективи уніфікації, гармонізації законодавства ЄС та України в сфері правоохоронної діяльності.

До найбільш важливих висновків цього дослідження належать:

1. Початково третя опора ЄС була передбачена Маастрихтським договором як «Співробітництво в сфері юстиції та внутрішніх справ», але за Амстердамським договором була перейменована на «Співробітництво у сфері охорони порядку та судочинства у кримінальних справах», причому, що деякі напрямки, що раніше належали до третього «стовпа», перенесли до першого. Але згідно з Лісабонською угодою 2007 року складну систему було скасовано в 2009 році, був встановлений єдиний статус Євросоюзу як суб'єкта міжнародного права. Такі нововведення абсолютно не означали відміну компетенції ЄС в досліджуваній сфері, а лише зміну методики прийняття рішень, що в ідеалі повинно сприяти більшій ефективності, чіткості і прозорості законодавчого процесу.

2. В Європейському Союзі на даний час діє Агентство ЄС з правоохоронного співробітництва (Європол). Для забезпечення судового співробітництва у кримінальних справах в рамках загального судового простору створено Євроюст. З метою підтримання безпеки на зовнішніх кордонах держав-учасниць, а також боротьби з незаконною міграцією у 2004 році в рамках ЄС була заснована Європейська агенція управління оперативним співробітництвом на зовнішніх кордонах (FRONTEX). А також функціонує ряд інших спеціалізованих установ, діяльність яких спрямована на допомогу правоохоронним національним та європейським органам в боротьбі зі злочинністю та підтриманні правопорядку на території ЄС.

Формування інституційної структури ще не завершено, оскільки останнім часом йдуть процеси трансформації вже існуючих інституцій та створення нових (наприклад, Європейська прокуратура).

3. Аналіз наукової літератури та спеціальних правових актів дозволяє стверджувати, що правоохоронна кооперація в ЄС відрізняється своєю послідовністю. Ряд терактів в Європі в 2015 році сприяв перегляду і удосконаленню кооперації. В сучасних реаліях правоохоронні органи країн Європейського Союзу розширюють заходи протидії злочинності на основі правоохоронної кооперації і нових інформаційних комунікацій, при цьому основу таких комунікацій і кооперації становить загальна зацікавленість в боротьбі з тероризмом і «серйозними» злочинами.

4. Європол займає одне з провідних місць в світі в боротьбі з міжнародною злочинністю, в забезпеченні безпеки, запобігання тероризму та торгівлі зброєю. Масштаб і значимість організації не виключає ряд проблем і недоліків, що вимагає чіткого і обдуманого контролю, налагодженості механізму роботи, взаємодії для обміну інформацією, оперативного реагування - це було актуально як на початкових етапах розвитку Європолу, так актуально і сьогодні. Багато реформ в рамках даного відомства були проведені, багато документів схвалені і підписані, зараз ми бачимо результат і можемо судити про їх позитивний вплив на ефективність роботи. Це свідчить про тому, що ідея створення та існування Єдиної поліцейської служби Європейського союзу втілена в життя обґрунтовано, обдумано і на момент, коли кримінальна ситуація, що склалася в Європі цього вимагала.

5. В сучасних умовах Євроюст - це орган ЄС, відповідальний за координацію діяльності правоохоронних органів держав - членів ЄС. Потреба в такому органі, як Євроюст, об'єктивно існує і з кожним днем зростає. Євроюсту належить величезна роль у справі налагодження взаємин між органами слідства різних держав, особливо в тих випадках, коли мова йде про транснаціональні злочини. Не можна очікувати того, що прокурор

кожної країни буде добре знайомий з процесуальним законодавством іншої країни, тому об'єктивно існує потреба в посереднику.

Євроюст здійснює свою діяльність в умовах великих відмінностей в судових системах країн-членів ЄС. Ці відмінності стосуються як кримінального права, так і кримінального процесу. Відмінності тягнуть за собою великі складності при наданні правової взаємодопомоги і неможливості побудувати звинувачення, що злочинці використовують для своєї вигоди. Всі ці обставини тільки підкреслюють необхідність зміни структури, яка зробила б співпрацю між правоохоронними органами більш ефективними. Тому вже досить довгий час йде мова необхідності реформування Євроюсту та про роль і значення Європейської прокуратури.

6. В даний час завдання щодо посилення боротьби з корупцією, шахрайством та іншої незаконної діяльності, що впливає на фінансові інтереси ЄС, вирішує Європейське бюро по боротьбі з шахрайством (ОЛАФ). В обов'язки ОЛАФ входять: підтримка співпраці Європейської Комісії з державами - членами ЄС в боротьбі з шахрайством; участь в розробці загальноєвропейського законодавства по боротьбі з фінансовими злочинами; проведення розслідувань злочинів скоєних всередині самого ОЛАФ (адміністративні), співробітниками інститутів, спеціалізованих установ ЄС (внутрішні) і громадянами держав - членів (зовнішні) проти фінансових інтересів ЄС. Більш детально повноваження ОЛАФ конкретизуються в регламентах, які, зокрема зобов'язують інститути та спеціалізовані органи ЄС надавати інформацію про виявлені факти корупції та шахрайства в ОЛАФ.

7. Frontex сприяє, координує і розвиває управління європейськими кордонами у відповідності з основним законом ЄС права застосування концепції Комплексного Управління Кордонами. Агентство було створено для зміцнення і оптимізації співпраці між національними органами кордону. Основні функції полягають у: координації спільних дій на зовнішньому кордоні; навчанні персоналу; аналізі ризиків та прогнозуванні міграційної

ситуації; розподілі ресурсів і наданні допомоги країнам-членам, що стикаються з масовим прибуттям нелегальних мігрантів. У відповідь на європейську міграційну кризу було запропоновано розширити повноваження агенції, що закріплено актом Європейського парламенту від 14 вересня 2016 року. Європейська прикордонна і берегова охорона почала роботу 6 жовтня 2016 року, координує та розвиває управління європейськими кордонами, відповідно до Хартії основних прав Європейського Союзу, враховуючи при цьому концепцію Інтегрованого прикордонного менеджменту, але і надалі відбувається її зміцнення в частині персоналу та технічного обладнання.

8. У зв'язку з євроінтеграційним вектором розвитку Україна активно співпрацює з основними інституціями ЄС в правоохоронній сфері та ставить за мету поступову уніфікацію в цій сфері зі стандартами таких органів ЄС, адже така уніфікація сприяє підвищенню співпраці правоохоронних органів та підвищенню ефективності діяльності в досліджуваній сфері. Відповідальною за розробку та прийняття документів, які можна визначати як певні стандарти діяльності у певних сферах врядування правоохоронної діяльності є Рада ЄС. Асоціація з європейською спільнотою 2014 року передбачила закріплення певних міжнародних документів, які стосуються правоохоронної сфери як стандартів діяльності.

9. Проведене дослідження показало, що правоохоронна сфера в нашій державі має ще не вирішені питання, а діяльність правоохоронних органів не в повній мірі відповідає європейським стандартам, зокрема ми звернули увагу діяльність поліції та прикордонної служби. Вважаємо, що в Україні необхідно продовжити реформу поліції з метою перетворення цієї правоохоронної інституції у дійсно сервісну публічну службу, що надає послуги населенню на певній території, а ефективність роботи поліції має бути забезпечена якісним управлінням її діяльністю, що б підтверджувалося не лише кількісними, а і якісними показниками, довірою населення.

Також, на наше переконання, Державній прикордонній службі України необхідно продовжити співробітництво з Європейською агенцією

прикордонної та берегової охорони (FRONTEX) задля підвищення рівня професійної компетентності фахівців з охорони кордонів на основі Уніфікованої програми підготовки фахівців з охорони кордону.

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ

- «Рівень злочинності в Європейському Союзі та організація боротьби з нею» (II Міжнародна науково-практична конференція «Суспільство, економіка, право: теорія, методологія, концепції розвитку»);
- «Система міжнародного законодавства у боротьбі з незаконним обігом наркотичних речовин» (Всеукраїнська науково-практична конференція «Могилянські читання - 2019: Сучасні тенденції розбудови правової держави в Україні та світі»);
- «Європейські моделі державного управління органами поліції: корисний досвід для України» (Всеукраїнська науково-практична конференція «V Юридичні Могилянські читання: пошук рішень з актуальних проблем сучасної правової науки»).

АНОТАЦІЇ

Барбарян Д.А. Європейські стандарти правоохоронної діяльності: загальна характеристика та перспективи гармонізації законодавства ЄС і України в сфері правоохоронної діяльності. – Робота на здобуття освітнього ступеня «Магістр» за спеціальністю 081 «Право» – Чорноморський національний університет імені Петра Могили, Миколаїв, 2020.

Магістерську роботу присвячено дослідженню європейських стандартів правоохоронної діяльності Європейського Союзу. У роботі визначено поняття правоохоронних органів ЄС, їхні ознаки, особливості, види та призначення. На підставі вивчення та аналізу чинного законодавства

з'ясовано сутність основних правоохоронних інституцій ЄС. Проведено аналіз особливостей механізму реалізації правоохоронної діяльності та взаємодії правоохоронних органів України та країн ЄС. Визначено перспективи удосконалення законодавства України з метою підвищення ефективності правоохоронної діяльності в умовах євроінтеграції.

Ключові слова: Європейський Союз (ЄС), Європол, Єврюст, FRONTEX, правоохоронні органи, поліція, правоохорона діяльність, співробітництво.

Barbarian D.A. European Law Enforcement Standards: General Characteristics and Prospects for Harmonization of EU Law Enforcement Legislation – Work for the degree of Master's degree in specialty 081 "Law" - Petro Mohyla Black Sea National University, Mykolayiv, 2020.

The master's work thesis is devoted to the study of European standards of law enforcement activity of the European Union. The paper defines the concepts of EU law enforcement agencies, their features, features, types and purposes. Based on the study and analysis of the current legislation, the essence of the EU's main law enforcement institutions has been clarified. The peculiarities of the mechanism of implementation of law enforcement activity and interaction of law enforcement bodies of Ukraine and EU countries are analyzed. Prospects of improvement of the legislation of Ukraine with the purpose of increase of efficiency of law enforcement activity in the conditions of European integration are defined.

Keywords: European Union (EU), Europol, Eurojust, FRONTEX, police authorities, police, law enforcement, cooperation.