

Особливості нормативно-правового регулювання координації діяльності правоохоронних органів держав– членів Європейського Союзу

У статті розглядаються питання особливостей нормативно-правового регулювання координації діяльності правоохоронних органів держав – членів Європейського Союзу (далі – ЄС). Головна увага приділяється нормативно-правовому регулюванню діяльності таких органів як Європол і Євроюст. Досліджується нормативно-правова база структуризації і діяльності цих органів та особливість нормативно-правового регулювання координації сучасного стану щодо посилення міжвідомчої співпраці правоохоронних та судових органів країн – членів ЄС.

Ключові слова: координація, правоохоронні органи, країни-члени Європейського Союзу, Європол, Євроюст.

Постановка наукової проблеми та її значення. В сучасних умовах будівництва правової держави, наявності потреб у внесенні змін до національного законодавства з метою забезпечення стабільного розвитку суспільства, досить важливими є питання координації діяльності правоохоронних органів держав – членів Європейського Союзу (далі – ЄС), та співпраці між державами – членами ЄС в галузі правоохоронної діяльності, які пов'язані із загальноєвропейською інтеграцією. Стосовно координації діяльності правоохоронних органів це означає розробку та практичну реалізацію спільних заходів з найбільш актуальних проблем боротьби зі злочинністю. Розглядаються організаційно-правові засади правоохоронної діяльності в ЄС як на наднаціональному та національному рівні, з визначенням основних напрямів формулювання спільного простору внутрішньої безпеки і особливостей нормативно-правового регулювання координації діяльності правоохоронних органів держав – членів ЄС.

Аналіз досліджень цієї проблеми. Проблема дослідження стану злочинності як в Україні, так і в Європі, її причин і умов та здійснення заходів щодо протидії їй та профілактики, координації діяльності правоохоронних органів у цьому напрямі стала предметом наукових пошуків для багатьох учених юристів. Обрана тема у вітчизняній правовій науці практично не досліджувалася. Окремі суміжні питання розробляли М. В. Буроменський, О. К. Вішняков, В. І. Муравйов. Проте цілісної картини вони не створюють, що й мотивувало до написання цієї наукової роботи. Значний внесок у розв'язання цієї проблеми внесли такі учені, як: Ю. Грошевий, Л. Давиденко, П. Каркач, М. Руденко та інші.

Мета й завдання статті. Метою і основними завданнями перспективних заходів взаємодії і співпраці правоохоронних органів держав – членів ЄС повинно стати створення належних умов нормативно-правового регулювання координації діяльності правоохоронних органів держав – членів ЄС з найбільш актуальних проблем боротьби зі злочинністю, які в аспекті співпраці сприяли б визначенню оптимальних правових форм і механізмів майбутньої інтеграції до ЄС. Метою нашої статті ми також вбачаємо обґрунтування необхідності вдосконалення нормативно-правового регулювання питань профілактики злочинності, виявлення і усунення причин та умов, які сприяють вчиненню злочинів на рівні нормативно-правового регулювання координації діяльності правоохоронних органів держав-членів ЄС.

Виклад основного матеріалу. Термін «координація» в перекладі з латинської означає узгодженість, підпорядкування, приведення у відповідність (понять, дій, функцій тощо). Координувати – значить узгоджувати [1, с. 364]. Етимологічний зміст поняття «координація» (лат.) означає узгодження (тобто спільне, ordinatio – впорядкування). У юридичній літературі термін «координація» вживається тоді, коли йдеться про узгоджену діяльність різних органів і організацій, які беруть участь у боротьбі зі злочинністю. Щодо координації діяльності правоохоронних органів це означає розробку та практичну реалізацію спільних заходів з найбільш важливих проблем боротьби зі злочинністю.

Значення координаційних дій правоохоронних та інших органів полягає в тому, що це дозволяє об'єднати зусилля в справі запобігання злочинам і на цій основі домогтися кращих

результатів в більш короткі строки і з меншою затратою сил [2, с. 83]. Термін «координація» за своїм змістом є близьким до терміна «взаємодія», який означає взаємний зв'язок, взаємну підтримку [3, с. 73]. Координація діяльності правоохоронних органів зовсім не означає, що ці органи втрачають свою процесуальну самостійність та специфіку організації і діяльності кожного з них в межах повноважень по виконанню що стоять перед ними завдань.

Співпраця між державами – членами ЄС в галузі правоохоронної діяльності пов'язана з загальноєвропейською інтеграцією. Тому для України дослідження питань співпраці держав – членів ЄС в галузі правоохоронної діяльності є важливим. Певною особливістю сучасного стану є посилення міжвідомчої співпраці правоохоронних та судових органів країн – членів ЄС, утворення спеціальних структур, які відіграють важливу роль у боротьбі зі злочинністю, крім національних правоохоронних органів – це Європейська поліція (Європол) і Євроюст, які виконують конкретні завдання взаємної допомоги, координують зусилля між органами поліції, митної служби, імміграції та юстиції ЄС. Крім цього утворений Генеральний директорат внутрішніх справ, який почав свою діяльність з 01.07.2010 р., має повноваження Міністерства внутрішніх справ ЄС. Заходи, які ним здійснюються спрямовані на забезпечення економічного, культурного та соціального зростання ЄС, а також підтримання стабільності законності та безпеки у всіх сферах соціального життя.

Розглядаючи організаційно-правові засади координації правоохоронної діяльності в ЄС на наднаціональному та національному рівнях, пропонується визначити основні нормативно-правові напрями формування спільного простору внутрішньої безпеки, правопорядку і правосуддя. 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, митними, імміграційними службами та міністерствами юстиції країн ЄС. Таким чином, в рамках ЄС організаційно-правові засади правоохоронної діяльності формуються як на підставі спільної політики Євросоюзу.

Європол розпочав свою діяльність з 01 липня 1999 р. Метою його діяльності є підвищення ефективності співробітництва компетентних відомств у запобіганні їх протидії злочинності, а також аналізі причин її розповсюдження. Крім цього метою Європолу є підвищення ефективності роботи національних правоохоронних органів та розвиток співробітництва між ними [4, с. 359]. Його створення було обумовлено Маастрихтським договором і він розпочав свою роботу у вигляді Підрозділу по боротьбі з незаконним обігом наркотиків (EDU). Поступово до EDU добавлялись підрозділи, що спеціалізувались на боротьбі з іншими видами злочинної діяльності. Європейська рада в м. Канни в червні 1995 року схвалила Конвенцію про Європол, що була ратифікована всіма державами – членами ЄС і набула чинності з 01 листопада 1998 р. [5]. Мандат агентства був розширений і дав Європолу повноваження по боротьбі з усіма небезпечними формами міжнародної злочинності. А у відповідності з Рішенням Ради ЄС від 06 грудня 2001 р., до компетенції Європолу додатково передані злочини проти життя, свободи і особистої недоторканності (вбивство, завдання тяжких тілесних ушкоджень); проти власності, суспільних інтересів і у сфері фінансової діяльності; деякі злочини у сфері незаконної комерційної діяльності і проти навколишнього середовища. Відповідно до параграфу 2 ст. 30 Договору про ЄС його головний законодавчий орган – Рада – прийняла правовий акт, який уповноважив Європол сприяти координації слідчих дій по конкретних справах, в тому числі і в рамках спільних слідчих бригад з участю представників Європолу.

Координація здійснюється головним чином у формі постійних контактів офіцерів по зв'язку, відряджених до різних держав – членів ЄС, а також шляхом нарад керівників національних відділів по зв'язках з Європолом, які можуть проводитись у відповідності до ст. 4 Конвенції 1995 р. А наприкінці 2000 р. Рада ЄС прийняла дві рекомендації: 1) Рекомендація державам–членам від 30 листопада 2000 р. «Про підтримку Європолом об'єднаних слідчих бригад, створених державами – членами» [6]; 2) Рекомендація державам – членам від 25 вересня 2000 р. «Про запити Європолу, що пропонують почати кримінальне розслідування конкретних справ» [7]. Це передбачає, що держави – члени повинні розглядати кожен запит, який адресований їм Європолом з пропозицією порушити, провести або скоординувати розслідування конкретних справ, а також інформувати Європол як у випадку погодження, так і відмови у задоволенні вимог по запиту. Друга рекомендація по своїй правовій природі – не обов'язковий для виконання акт.

Значення Європолу у запобіганні і контролю організованої злочинності на території Європи полягає в його координуючій функції, спільних дій компетентних органів країн – членів ЄС, у наданні інформації, оперативної, технічної допомоги в розслідуванні найбільш складних проявів організованої злочинної діяльності. Діяльністю Європола керує Директорат на чолі з Директором.

Директорат Європола призначається Радою ЄС (міністри юстиції і внутрішніх справ). Європол перетворився в орган, що координує роботу правоохоронних органів всіх держав – членів ЄС у розслідуванні злочинів транснаціонального характеру. Він підзвітний Раді міністрів юстиції і внутрішніх справ Європейського Союзу, яка здійснює загальне керівництво і контроль за діяльністю Європола, призначає директора агентства і його заступників, затверджує бюджет. До Ради міністрів входять представники всіх держав – членів ЄС, будь-яке рішення вона може прийняти лише за умови одноголосного схвалення.

На таких же принципах діє і агентство Євроюст, який є найновішим із створених у структурі правоохоронних органів ЄС підрозділів, він сформований у березні 2002 року, щоб підвищити ефективність діяльності правоохоронних органів держав-членів ЄС у сфері розслідування і судового переслідування особливо небезпечних міжнародних злочинів і, в першу чергу, організованої злочинності. Головними завданнями є підтримання й зміцнення координації та співробітництва між національними органами слідства та обвинувачення у сфері тяжких злочинів, що впливають на дві і більше держави – члена ЄС або потребують спільного обвинувачення, що ґрунтується на проведених операціях та інформації, наданій органами держав – членів та Європолом. Завдання включають: ініціювання кримінальних розслідувань, які проводять компетентні національні органи, зокрема злочинів проти фінансових інтересів Союзу; координацію розслідувань та переслідувань, зміцнення судового співробітництва, зокрема шляхом урегулювання конфліктів юрисдикцій та шляхом тісної співпраці з Європейською судовою мережею [8, с. 85]. Євроюст координує роботу національних прокуратур та інших правоохоронних відомств держав – членів ЄС, що займаються кримінальним переслідуванням або розслідуванням кримінальних справ.

Після створення Євроюсту у 2002 р., з метою встановлення і підтримки тісного співробітництва між Європолом та Євроюстом було укладено Угоду від 09 червня 2004 р. [9]. Її цілями було покращення координації з метою збільшення їх ефективності у боротьбі з тяжкими формами міжнародної злочинності, які знаходяться у сфері компетенції обох цих органів, та уникнення дублювання роботи. Зокрема, передбачалось досягти цього за допомогою обміну оперативною, стратегічною і технічною інформацією. Для цього Главою 2 Угоди передбачено проведення регулярних консультацій між директором Європола і президентом Колегії Євроюсту та зустрічей між представниками цих сторін. Крім того, приділяється увага обробці, передачі та доступу до інформації між Європолом та Євроюстом. У главі 4 Угоди встановлено вимоги щодо конфіденційності, зокрема, що кожна сторона має гарантувати конфіденційність і відповідні стандарти безпеки для інформації, отриманої на підставі даної Угоди. Крім того, передбачено порядок вирішення спорів між сторонами, що за загальним правилом, повинні вирішувати позитивно Директор Європолу та президент Колегії Євроюсту.

Євроюст – це орган ЄС, відповідальний за координацію діяльності правоохоронних органів держав – членів ЄС. Правовий статус цього органу закріплений в рішенні Ради ЄС від 28 лютого 2002 р. «Про створення Євроюсту з метою посилення боротьби з тяжкою злочинністю» [10]. У сферу компетенції Євроюсту потрапляють усі злочини, перелічені у Конвенції про Європол, а також комп'ютерні та екологічні злочини, відмивання грошей, шахрайство і корупція. З метою підвищення ефективності боротьби з міжнародною злочинністю, Євроюст посилює координацію дій між національними поліцейськими і судовими органами, створюючи правоохоронним органам держав – членів ЄС умови для ефективної боротьби зі злочинністю. Як орган, що відповідає за координацію Євроюст може входити зі зверненнями до компетентних органів держав – членів ЄС із запитом про порушення кримінальних справ і притягнення до відповідальності за фактами конкретних злочинів, запитом про створення об'єднаних слідчих бригад тощо. Він покликаний надавати інформаційну підтримку при розслідуванні і заходах кримінального переслідування. Може запитувати, отримувати, зберігати, обробляти і передавати компетентним службам дані, що мають значення для розкриття злочинів, в тому числі дані особистого характеру про обвинувачених, потерпілих і свідків. Він покликаний розширити співробітництво держав ЄС у сфері кримінального права, що робить це агентство ключовим помічником Європейського Парламенту, Ради і Комісії, що наділяє Євроюст місією привілейованого партнерства з судовими магістратами, системою європейських судів і такими правоохоронними організаціями, як Європол та Європейський офіс по боротьбі з шахрайством (OLAF). Євроюст є колективним органом, де представник кожної із країн має по одному голосу. Діяльність Євроюсту фінансується із загального бюджету ЄС, за винятком заробітної платні суддів, прокурорів і поліцейських, яка виплачується із бюджету держав – членів ЄС. У роботі Євроюсту без права голосу також бере участь Комісія ЄС. Правові основи організації і діяльності Євроюсту містяться у Рішенні Ради ЄС від 28 лютого 2002 р. «Про створення Євроюсту з метою посилення

боротьби з тяжкою злочинністю» [10]. Відповідно до цього Рішення, Євроюст є підрозділом – органом ЄС на правах юридичної особи. Особлива увага у Рішенні приділяється обміну інформацією і обробці даних. Обробці даних особистого характеру присвячено статті 14-22 Рішення. Для реалізації своїх цілей Євроюст здійснює обробку даних особистого характеру автоматизованим шляхом або через складені вручну систематизовані досьє. Задля цього створюється режим привілейованих відносин між Євроюст і Європейською інформаційною мережею у сфері правосуддя. Євроюст повинен вживати необхідних заходів по захисту даних особистого характеру з тим, щоб він відповідав Конвенції Ради Європи від 28 січня 1981 р. Для захисту даних встановлюється посада уповноваженого по захисту даних, яким є один із членів персоналу Євроюсту, якого спеціально призначають для виконання відповідних обов'язків. Уповноважений наділяється незалежністю і самостійністю при виконанні своїх повноважень.

Для контролю за діяльністю Євроюсту щодо обробки і захисту даних особистого характеру створюється загальний контрольний орган з незалежним статусом. Цей контроль покликаний забезпечити захист даних і має право необмеженого доступу до всіх досьє, в яких обробляються дані особистого характеру. Члени цього органу, які призначаються державами – членами ЄС, можуть бути судді або інші особи з аналогічним рівнем незалежності.

Після набрання чинності Конституції ЄС (офіційна назва Договір, що затверджує Конституцію для Європи [11]) здійснюються заходи ЄС у правоохоронній сфері, яким присвячено главу IV «Простір свободи, безпеки і правосуддя». Щодо всіх основних питань цієї сфери приймаються і будуть прийматись Європейські закони і Європейські рамкові закони, в тому числі, правові акти, які спрямовані на посилення наявних, діючих правоохоронних органів ЄС – Європолу та Євроюсту. Обговорюється питання про заснування такого загальноєвропейського органу, як Європейська прокуратура. Створення такого органу передбачено Конституцією ЄС, яка закріплює правові засади створення Європейської прокуратури. Так, згідно зі ст. III-274 Конституції ЄС для боротьби зі злочинністю, яка посягає на фінансові інтереси Союзу, європейський закон Ради ЄС (що приймається одностайно після схвалення Європейським парламентом) може заснувати Європейську прокуратуру на основі Євроюсту. Європейська прокуратура, згідно з нормами Конституції ЄС за необхідністю у взаємодії з Європолем уповноважена здійснювати розслідування, кримінальне переслідування і віддання до суду учасників злочинних діянь, що посягають на фінансові інтереси ЄС. До її функцій належить обвинувачення по цих справах перед компетентними судами держав – членів ЄС, а також координації. Поряд з цим, слід зауважити, що проект створення Європейської прокуратури був негативно сприйнятий такими державами – членами ЄС як: Великобританія та Ірландія, що не дозволяє офіційно оголосити про створення Європейської прокуратури. Тому можна констатувати, що створені агентства Європол та Євроюст мають всі повноваження органів, що координують роботу правоохоронних установ всіх держав – членів ЄС при розслідуванні злочинів транснаціонального характеру.

Для України дослідження питань координації діяльності правоохоронних органів держав-членів ЄС, а також співпраці в галузі правоохоронної діяльності є важливим в аспекті визначення оптимальних правових форм і механізмів майбутньої інтеграції до ЄС. Співробітництво України з ЄС у контексті європейської політики сусідства ґрунтується на чинному Плані дій ЄС в галузі юстиції та внутрішніх справ схваленому 12 грудня 2001 р., а також Плані дій Україна – ЄС, який було підписано 21 лютого 2005 р. [12] та Плані дій Україна – ЄС у сфері юстиції, свободи та безпеки, затвердженому 18 червня 2007 р. на засіданні Ради з питань співробітництва між Україною та ЄС. У зв'язку з цим, актуальним є аналіз правових основ та форм діяльності, а тому числі координації, європейських «національних» правоохоронних структур у сфері запобігання злочинності, з якими Україні потрібно мати ефективне співробітництво. Дослідження цих питань має особливе значення при вирішенні питань про приведення українського законодавства у відповідність з законодавством ЄС. Заслуговують особливої уваги створений при Євроюсті зональний контрольний орган з незалежним статусом. Він здійснює контроль за діяльністю Євроюста і зобов'язаний забезпечити дотримання вимог рішень Ради від 28 лютого 2002 р. про створення Євроюста з метою боротьби з тяжкою злочинністю.

Джерела та література

1. Словарь иностранных слов / Под ред. И. В. Лехина, Ф.Н. Петрова. – М.: Наука, 1955. – С. 364.
2. Давыденко Л. М., Бандурка А. А. Противодействие преступности: теория, практика, проблемы: монография / Л. М. Давыденко, А. А. Бандурка. – Х.: Изд-во Нац. ун-та внутр. дел, 2005. – 302 с.
3. Ожегов С. И. Словарь русского языка. – М.: Наука, 1973. – С. 73.
4. Право Европейского Союза. Учебник для ВУЗов / Под ред. С. Ю. Кашкина. – М.: Юрист. – 2004. – 925 с.

5. Convention Based on Article K.3 of the Treaty on European Union on the Establishment of a European Police Office [Текст]: EU. Brussels, 18 July 1995 SN 3549/95/ Official Journal of the European Communities. – 1995. – 27 November. – P. 2-32.
6. JO. C. 357 du 13.12.2000. P.S.
7. JO. C. 389 du 12.10.2000. P.S.
8. Основи права Європейського Союзу: нормативні матеріали // За заг. ред. проф. М. В. Буроменського. – Х.: Вид-во «Фінн», 2010. – 392 с.
9. Agreement between Eurojust and Europol [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.europol.europa.eu/index.asp?page=agreements>.
10. The Council Decision from February, 28th, 2002 About creation Eurojust with a view of strengthening of struggle against heavy criminality (2002/187/JAI) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.eulaw.edu/documents/legislation/law_defence/evrojust.html.
11. Конституція Європейського Союзу: Договір, устанавлюючий Конституцію для Європи (с коментарями). – М., 2005. – 124 с.
12. План дій Україна–Європейський Союз: європолітика сусідства [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nau.kiev.ua>.

Каркач П., Копетюк Н. Особенности нормативно-правового регулирования координации деятельности правоохранительных органов–членов Европейского Союза. В статье рассмотрены особенности правового регулирования координации правоохранительных полномочий Европейского Союза. Основное внимание уделено правовому регулированию таких органов, как Европол и Евроюст. Мы изучили нормативную базу и структуру их деятельности в целях укрепления межведомственного сотрудничества между правоохранительными и судебными органами стран-членов Европейского союза. Для этой цели были сформированы специальные структуры - Европейское полицейское управление (Европол) и Евроюст, которые выполняют конкретные задачи, связанные с взаимной помощи и координации усилий между органами полиции, таможенного, иммиграционного контроля и юстиции Европейского Союза. Европол осуществляет профилактику и борьбу с организованной преступностью в Европе, координацию совместных действий компетентных органов государств-членов ЕС, предоставляет информацию, оперативную, техническую помощь в расследовании самых сложных проявлениях организованной преступности. Евроюст обеспечивает взаимное информирование компетентных органов государств-членов расследования известных ему, и прокуратуры деятельности; способствует компетентными органами по их просьбе, в целях обеспечения наиболее согласованных характер расследования и преследования деятельности; дает свою поддержку усилиям, направленным на улучшение сотрудничества между компетентными органами государств-членов и других.

Ключевые слова: координация, правоохранительные органы, страны–члены Европейского Союза, Европол, Евроюст.

Karkach P., Kopetiuk N. Peculiarities of Legislative Regulation of Coordination of Activity of Law Enforcement Agencies – Members of the European Union. In the article the peculiarities of legal regulation of coordination of law-enforcement powers of the European Union have been considered. The major attention has been paid to legal regulation of such bodies, as Europol and Eurojust. We studied regulatory basis and structure of their activity for the strengthening of interdepartmental cooperation between law enforcement and judicial agencies of member countries of the European Union. For this purpose special structures were created - the European Police Office (Europol) and Eurojust which carry out specific objectives connected with mutual aid and coordination of efforts between bodies of police, customs, immigration control and justice of the European Union. The Europol carries out prevention and fights against organized crime in Europe, coordination of joint actions of competent bodies of the EU member states, provides information, operational, technical assistance in the investigation of the most difficult cases of organized crime. Eurojust provides mutual informing of competent bodies of states, which are members of investigation, and prosecutor's offices; cooperates with competent authorities at their request for providing the most coordinated procedure of investigation and prosecution; supports the efforts directed on improvement of cooperation between competent bodies of member states and others.

Key words: coordination, law enforcement agencies, member countries of the European Union, Europol, Eurojust.