

УДК 34 : 339.923

Бабенко К. А., д.ю.н.,
професор кафедри університетської освіти і права
ДВНЗ «Університет менеджменту освіти»
Національної академії педагогічних наук України

Реформування правоохоронної діяльності в Україні: досвід ЄС

Розглянуті засади правоохоронної діяльності в ЄС на наднаціональному та національному рівнях, визначені основні напрями формування спільного простору внутрішньої безпеки і правосуддя, виділені кращі практики правоохоронної діяльності в окремих країнах ЄС.

Ключові слова: реформування, досвід ЄС, правоохоронна діяльність, внутрішня безпека, правосуддя.
Рассмотрены основы правоохранительной деятельности в ЕС на наднациональном и национальном уровнях, определены основные направления формирования единого пространства внутренней безопасности и правосудия, выделены лучшие практики правоохранительной деятельности в отдельных странах ЕС.

Ключевые слова: реформирование, опыт ЕС, правоохранительная деятельность, внутренняя безопасность, правосудие.

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, the best experience of security in the some countries of EU.

Keywords: reform, the EU experience, law enforcement, internal security, justice.

Актуальність теми, постановка проблеми Реформування та модернізація правоохоронної системи в Україні, яка здійснюється як складова найбільш важливих реформ, потребує концептуального бачення та теоретичного обґрунтування як напрямів реформування, так і механізмів його здійснення. Це обумовлює актуальність звернення до практики правоохоронних реформ країн ЄС, які на сьогодні мають спільний простір безпеки та юстиції, демонструють злагодженість та системність в діяльності щодо збереження громадського порядку, захисту прав громадян, виконання законів та боротьби зі злочинністю.

Ми виходимо з того, що правоохоронна діяльність охоплює такі напрями як: виявлення, запобігання й розслідування злочинів та інших правопорушень; захист державної (національної) безпеки, державного кордону та правопорядку в Україні; діяльність органів прокуратури; забезпечення безпеки учасників кримінального судочинства. Крім того, завданнями правоохоронної діяльності можна вважати запобігання виникненню умов і причин можливих та вчинених суспільно небезпечних явищ, припинення їх розвитку та ліквідацію наслідків.

Слід зауважити, що 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. В рамках даного простору вирішуються такі питання як:

- 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.

Завдяки спільній політиці підтримки законності і порядку країни ЄС мають найнижчий у світі рівень злочинності та правопорушень. Досягнення цієї мети здійснюється на різних рівнях. Зокрема, на наднаціональному рівні створені два агентства – Європол (1999 р.) і Євроюст (2002 р.), які допомагають співробітництву держав-членів ЄС у боротьбі проти міжнародної організованої злочинності.

Для координації зусиль щодо протидії злочинності в ЄС створено Постійний комітет оперативного співробітництва по внутрішній безпеці, сформований відповідно до Лісабонського договору. Комітет здійснює забезпечення оперативного обміну поточною інформацією, в тому числі, конфіденційною, і створення доступних всім країнам ЄС баз даних.

Але наднаціональний рівень управління не поглинає всіх функцій правоохоронної діяльності, тому 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. Хоча в ЄС з 2005 р. діє єдиний ордер на арешт.

Аналіз останніх досліджень і публікацій з даного питання свідчить, що досвід європейських країн є важливим і корисним при реформуванні правоохоронної діяльності в Україні, адже в процесі трансформації, особливо в такий нестабільний період, у якому знаходиться наша країна, слід встановити, що необхідно зробити для надійної внутрішньої безпеки і правосуддя в Україні, які правоохоронні практики матимуть найвищу результативність.

За дослідженнями В. Авер'янова, Г. Атаманчука, О.М. Бандурки, А. Берлача, В. Білоуса, С. Бородіна, Б. Власова, Д. Калаянова, О. Ключова, В. Четверикова, В. Шаповала та ін. авторів створення ефективної системи правоохоронної діяльності є одним з головних завдань сучасної держави. Зокрема, необхідність підвищення рівня захисту інтересів громадян зумовлює посилення відповідальності, розподілу ресурсів, оперативного реагування правоохоронних органів, які можна запозичити з досвіду ЄС.

Мета статті – аналіз правоохоронної діяльності в країнах ЄС як однієї з найбільш ефективних моделей забезпечення спільного простору внутрішньої безпеки і правосуддя для використання в процесі реформування правоохоронної діяльності в Україні.

Виклад основного матеріалу. 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. Тому в ЄС, наприклад, можна виділити дві моделі місцевої поліції.

Перша 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). Поліцейський при цьому сприймається громадянами як соціальний посередник, основними вмінями якого є вирішення конфліктів та ведення переговорів. Переваги

такої моделі полягають в тому, що успішність діяльності поліції оцінюється за результатами соціальних змін і зниження рівня злочинності.

Друга модель, характерна для британської поліції, є максимально децентралізованою. Поліція не має державної монополії у сфері охорони громадського порядку, здійснюючи свої функції разом із чисельними правоохоронними агенціями (державними, муніципальними, приватними та громадськими). Поліцейські підрозділи орієнтовані на ринкові відносини конкуренції. Головною задачею їхнього розвитку є надання населенню якомога більш широкого та якісного спектра послуг у сфері охорони правопорядку. Своє місце у системі ринкових відносин поліція буде на основі поєднання високих етичних принципів, тісного зв'язку з населенням і змінами на ринку соціальних послуг. Як основну сферу своєї діяльності поліція цього типу розглядає здійснення традиційних функцій — попередження злочинності у національному масштабі, реагування на телефонні повідомлення і розслідування серйозних злочинів. В інших сферах правоохоронної діяльності поліція активно співпрацює з громадськими організаціями та приватними агенціями відповідно до принципів оперативного-розшукової діяльності.

Наведені моделі поліції не існують у чистому виді в жодній із країн ЄС, тому мова повинна йти скоріше про пріоритет тієї або іншої моделі як бажаний орієнтир при реорганізації власної національної системи органів внутрішніх справ. Для України важливо врахувати особливості національного менталітету і функціонування місцевих механізмів самоврядування в рамках реформи, щоб мати чітке уявлення, яку модель бажано створювати у країні.

Для практики правоохоронної діяльності в ЄС характерною є також «community policing», тобто поліцейська діяльність, орієнтована в першу чергу на потреби населення в цілому та місцевих громад зокрема, де в основі взаємостосунків правоохоронних органів із громадою покладаються такі принципи як: рівноправність, розподіл владних повноважень, швидке й ефективне реагування, відкритість інформації, спільна участь і партнерство.

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.

Для з'ясування особливостей правоохоронної діяльності в ЄС вважаємо доцільним виділити окремі напрями. Зокрема, особливу актуальність у останній період набуває питання боротьби з тероризмом, принципи якої в 2005 р. були сформульовані в антитерористичній стратегії, у якій визначені чотири блоки питань: запобігання терористичних актів, захист населення та інфраструктури, слідчі дії, реагування на теракти.

Перш за все, країни ЄС при загрозах терористичних атак звертають увагу на

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 Європолем, який щорічно публікує доповідь з цієї проблематики.

На національному рівні, наприклад, у Великобританії за останнє десятиліття була створена система інститутів, націлена на реалізацію антитерористичної стратегії «Contest». Ключову роль у ній відіграє контррозвідка, де ще з середини 90-х в МІ5 існує підрозділ антитерору, а в червні 2003 року було сформовано Об'єднаний Центр аналізу тероризму, який відповідає за обмін розвідданими про терористів зі спецслужбами інших країн. Грунтуючись на інформації британської радіоелектронної розвідки GCHQ, МІ5 регулярно розсилає попередження про теракти зацікавленим міністерствам і великим корпораціям на кшталт «British Petroleum» і «Shell».

МВС несе відповідальність за запобігання терактів і визначає ступінь терористичної загрози. Йому підпорядковується Загальнонаціональна мережа антитерористичних служб, в якій задіяно близько 400 фахівців.

Контртерористичний підрозділ поліції SO15, відповідає за запобігання терористичних атак на території Лондона, а для припинення фінансування тероризму створена спеціальна бригада при Національній кримінальній розвідслужбі. Керівники спецслужб входять до групи COBRA, що скликається в екстрених випадках прем'єр-міністром.

У Німеччині у міністерстві внутрішніх справ найбільш ефективним засобом боротьби з терористами-одинаками вважають відстеження спілкування потенційних терористів в інтернеті і, відповідно, збір і зберігання електронних даних громадян. Донедавна всі німецькі телекомунікаційні компанії були зобов'язані протягом 6 місяців зберігати в своїх архівах інформацію про телефонні дзвінки абонентів, їх електронне листування і адреси в інтернеті, на які вони заходили. Однак, у березні 2010 р. Конституційний суд ФРН під тиском громадськості заборонив цю практику, розцінивши її як неприпустиме втручання в особисте життя громадян.

Питаннями боротьби з тероризмом займається Міністерство внутрішніх справ, Федеральне відомство з охорони конституції, Федеральне відомство з кримінальних справ (ВКА) і Федеральна розвідувальна служба (BND), а також військова контррозвідка (MAD).

Крім того, в кожній з 16 федеральних земель існують свої міністерства внутрішніх справ і внутрішні спецслужби. Цим пояснюються такі проблеми як розпорошення сил і дублювання функцій. Неясність компетенцій, а нерідко і суперництво між Федерацією і землями, серед іншого привели до того, що створення найпростішого банку даних про терористів в Німеччині зайняло 5 років. Спробою змінити ситуацію можна вважати створення в 2005 р в Берліні загального центру по боротьбі з тероризмом (GTAZ).

Однією з найважливіших для Німеччини проблем у сфері протидії тероризму є дотримання балансу між необхідними для боротьби з тероризмом заходами та забезпеченням демократичних свобод. Як вже зазначалося вище, будь-які, навіть незначні зміни, спрямовані на жорсткість антитерористичних заходів, наштовхуються в німецькому суспільстві на серйозний опір, що викликається стурбованістю з приводу можливого обмеження цивільних прав.

У Франції боротьбою з тероризмом займаються спеціальні підрозділи, які діють досить жорстко. Використовуючи мережу інформаторів, вони діють на випередження,

прагнучи не допустити масштабних терористичних акцій.

У своїй боротьбі з тероризмом французькі спецслужби спираються на серйозну законодавчу базу. Ще в 1986 р у Франції був прийнятий закон «Про боротьбу з тероризмом і посяганнями на державну безпеку». Надалі був розроблений комплекс антитерористичних нормативних заходів, який увійшов у французьке законодавство з питань безпеки, а в 1992 р. був прийнятий новий Кримінальний кодекс Франції зі спеціальним розділом «Про тероризм», що складається з шести статей, де містяться норми покарання за терористичну діяльність і відповідальність юридичних осіб, що беруть участь або сприяють тероризму.

В 2002 р у Франції був прийнятий закон «Про орієнтації та планування в області внутрішньої безпеки», який створив нормативну базу для прийняття актів, що наділяють правоохоронні органи правом прямого та дистанційного доступу до недержавних баз даних при наявності санкції суду. Цей закон був доповнений законом «Про внутрішню безпеку», в якому приводом для дій поліції вважалось навіть присутність двох або більше невідомих осіб в місцях загального користування житлових будинків (на сходових клітках або в під'їздах), що а рiогi розглядалося як потенційне джерело небезпеки для мешканців.

Згодом був прийнятий ще цілий ряд нормативних актів, у тому числі в 2010 р. закон, який передбачав оснащення правоохоронних органів сучасними технічними засобами для боротьби з тероризмом і різними видами кіберзлочинності. В цілому всі ці закони створювали правову основу боротьби з тероризмом, яка вважається найжорсткішою в Європі.

Ці приклади є винятково важливими для боротьби з тероризмом в Україні, який суттєво розширився в умовах збройного конфлікту, про що неодноразово повідомляло СБУ.

Серйозним іспитом для правоохоронної системи ЄС стали в останній період проблеми з міграцією з окремих країн, перш за все з Сирії. Окремі країни ЄС по-різному розуміють нюанси цивільних прав і поки не гармонізували списки «небезпечних» країн, звідки не слід приймати біженців. Більш жорстка система ідентифікації особистості, використовувана у відношенні претендентів на статус біженця, (збір відбитків пальців) не виключає випадків, коли їм вдається зникнути з поля зору державних органів.

Істотно розрізняються умови утримання біженців. У випадках, коли для утримання використовуються закриті табори, а також при допущенні недостатнього поваги до прав людини, дії окремих європейських країн викликають протести з боку Верховного комісара ООН у справах біженців.

У Євросоюзі розуміють складність і гостроту проблем, пов'язаних з правом на притулок, але, як і в питаннях трудової міграції, прийняти рішення, що дозволяють ЄС впливати на ситуацію в цій області, надзвичайно складно. Прикладом є питання про розподілення квот на притулок сирійських біженців.

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.

В центрі уваги правоохоронної діяльності Євросоюзу знаходиться протидія наркозагрозі. Сприяння вирішенню цього завдання стало першою місією Європолу на початку 90-х рр. ХХ 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.

Таким чином, на прикладі вирішення окремих проблем ми спостерігаємо, що країни Євросоюзу здійснюють значний внесок у вирішення проблем на тому чи іншому напрямку правоохоронної діяльності, хоча при цьому їхні позиції можуть дещо відрізнятися. Часто ця різниця визначається особливостями функціонування демократичних механізмів або специфікою реформування правоохоронних органів.

Але ці відмінності не впливають на спільні завдання, які полягають у збереженні порядку і зниженні частоти проявів антисоціальної поведінки, підвищенні рівня безпеки населення, зниженні організованої та міжнародної злочинності, боротьбі з тероризмом тощо.

Висновки. В 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.

Цей досвід дає можливість визначити найбільш ефективні засоби організації правоохоронної діяльності, які можуть бути використані в Україні.

ЛІТЕРАТУРА

1. Общее пространство внутренней безопасности в ЕС: политические аспекты. / Отв. ред. – С.В. Уткин. – М.: ИМЭМО РАН, 2011. – 146 с.
2. Право Европейского Союза : учебник / под ред. С. Ю. Кашкина. — 3-е изд., перераб. и доп. — М. : Издательство Юрайт ; ИД Юрайт, 2011. — 1119 с. — Серия : Магистр.
3. Реформування поліції в країнах Центральної та Східної Європи: процес і прогрес / За ред. М. Капаріні, О. Мареніна. — К., 2005. — 296 с.

