



**М.Н. КУРКО**

*Міністерство внутрішніх справ України*

УДК 340.114:323(4-672)ЄС+477)

## ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ СПІЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ ТА ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ У СФЕРІ ЮСТИЦІЇ ТА ВНУТРІШНІХ СПРАВ

Досліджуються організаційно-правові засади спільної політики України та Європейського Союзу у сфері юстиції та внутрішніх справ, що постає загально методологічним принципом управління Міністерства внутрішніх справ України в галузі європейської інтеграції.

У відповідності з основними документами, що утворюють законодавство Європейського Союзу, виділяються три основні напрямки спільної політики – структура, економіка та соціальна й культурна політика; спільна зовнішня та безпекова (оборонна) політика; внутрішня безпека та юстиція (співробітництво у цивільних та кримінальних справах; поліцейське співробітництво; боротьба з расизмом, ксенофобією; наркотиками, торгівлею зброєю, організованою злочинністю, тероризмом, із злочинами проти дітей та торгівлею людьми).

Членство в ЄС зобов'язує країни-члени здійснювати погоджену політику у сфері юстиції та внутрішніх справ. На практиці це означає, що договори з третіми країнами мають бути погоджені в усіх країнах-членах. Існують спільні стандарти у здійсненні поліцейської діяльності, для планування спільних операцій та здійснення обміну оперативною інформацією створений Європол. За поліцейське співробітництво в ЄС відповідає Генеральний директорат юстиції та внутрішніх справ; усі питання співробітництва з Україною визначаються Генеральним директором зовнішніх зв'язків. Таким чином, країни-члени ЄС, а також кандидати до вступу в ЄС є обмеженими у здійсненні співробітництва з МВС України рамками політичних зобов'язань.

З огляду на наведені обставини, МВС України усвідомлює необхідність розробки адекватних організаційно-правових заходів щодо забезпечення указів, розпоряджень та доручень Президента України, постанов, розпоряджень та доручень Кабінету Міністрів України щодо підтримки курсу держави на інтеграцію до ЄС, міжнародних зобов'язань України, виконання рекомендацій парламентських слухань, домовленостей засідання "Трійка ЄС-Україна", інших досягнень у співробітництві з ЄС у сфері компетенції органів внутрішніх справ. Крім того, ще у 1998 р. відповідним Розпорядженням Президента України [1] МВС України, на виконання завдань, визначених Стратегією інтеграції України до Європейського Союзу

[2], призначено відповідальним за співробітництво у запобіганні та боротьбі з організованою злочинністю і поширенням наркотиків. У роботі пропонується під час дослідження правових засад діяльності МВС України у напрямку європейської інтеграції виходити як із аналізу міжнародних та національних нормативно-правових актів щодо співробітництва у галузі юстиції та внутрішніх справ, так і з аналізу відомчих ініціатив з цієї проблеми. При цьому передбачається доцільність використання системного підходу для формування дієздатної системи нормативно-правових актів задля врегулювання різноманітних управлінських відносин у сфері юстиції та внутрішніх справ. Автор переконаний, що без знання загальних організаційно-правових засад політики співпраці України та ЄС неможливий подальший процес зваженої інтеграції України до ЄС за різними напрямками, у тому числі, й у сфері юстиції та внутрішніх справ.

Викликають особливий інтерес основні аспекти співробітництва у сфері юстиції та внутрішніх справ з точки зору Європейського Союзу. Розвиток ЄС як зони свободи, безпеки та справедливості є однією з його основних фундаментальних цілей, яка має бути досягнута завдяки посиленню міжнародного виміру співробітництва у сфері юстиції та внутрішніх справ. Неухильне утвердження принципу верховенства права на території всієї Європи, контроль за міграційними потоками і боротьба з організованою злочинністю – це основні напрямки такого співробітництва. Ось чому при розгляді питання про розширення ЄС на схід та інтеграцію країн-кандидатів, досягнення відповідних критеріїв ЄС у сфері юстиції та внутрішніх справ вважають основною передумовою їх вступу. Під час розгляду питання про поглиблення співробітництва у сфері юстиції та внутрішніх справ ЄС вважає Південно-Східну Європу (у тому числі й Україну) ключовим регіоном. Велика увага приділяється визначенню правових, технічних і функціональних умов втручання сил поліції держав-членів ЄС за межами Співтовариства

Цілоком закономірним постає питання щодо зацікавленості України у посиленні співпраці з ЄС у галузі юстиції і внутрішніх справ. Ми вважаємо, що інтерес у співробітництві з боку України визначається зовнішніми та внутрішніми чинниками. По-перше, Україна на шляху інтеграції до ЄС має досягти відповідних критеріїв ЄС у сфері юстиції і внутрішніх справ, тобто сприяти безпеці єдиної Європи. По-друге, аналіз та оцінка ситуації у цій сфері у самій Україні зумовлює розробку та впровадження адекватних організаційно-правових заходів з метою декриміналізації українського суспільства. Останнє передбачає якісно нову взаємодію правоохоронних органів України з аналогічними структурами ЄС, яка визначається транснаціональним характером злочинних зв'язків. Виходячи із того, що сьогодні існують певні аналітичні огляди та праці науковців [3-6] стосовно причин розвитку кримінального середовища в Україні, відповідні практичні заходи щодо підвищення ефективності боротьби з організованою злочинністю, яка набуває транснаціонального характеру, а також використовуючи деякі положення цих досліджень у роботі, ми вважаємо за необхідне зосередити увагу на вирішенні зазначеної проблеми з використанням механізму співпраці з ЄС у галузі юстиції і внутрішніх справ.

Співробітництво з ЄС у сфері юстиції і внутрішніх справ є одним із головних аспектів європейської інтеграції України. Спільною Стратегією ЄС щодо України [7], схваленою Європейською Радою 11.12.1999 року на Гельсінському самміті, цю сферу співробітництва визначено як одну із найважливіших, а розвиток співробітництва – як один із кардинальних напрямків побудови в Україні демократичного суспільства, заснованого на верховенстві права. До того ж, питання, які відносяться до сфери юстиції та внутрішніх справ, давно вийшли за межі національних суверенітетів. Такий висновок випливає із того, що міжнародний характер проблем у сфері юстиції та внутрішніх справ, з якими стикається як Україна, так і ЄС, потребує їх вирішення лише шляхом тісної співпраці всіх європейських країн. Самміти ЄС у Тампері та Гельсінські підтвердили цей висновок. Виникає питання щодо загальних проблем, якими опікуються обидві сторони. Це передусім – збільшення випадків використання території України як транзитної території для нелегальної міграції до країн-членів ЄС. Що стосується інших проблем, то слід відзначити глобалізацію організованої злочинності, розширення обсягів незаконного обігу наркотичних засобів і зброї, підвищення загрози здійснення терористичних актів тощо.

Аналіз Спільної Стратегії ЄС щодо України [7], Резолюції Європейського Парламенту стосовно Спільної Стратегії ЄС стосовно України [8], рішень саммітів ЄС-Україна та ін. дозволяє виділити стратегічні цілі співробітництва між Україною та ЄС у сфері юстиції і внутрішніх справ:

- потирення на Україну європейської зони свободи, безпеки і справедливості;
- забезпечення ефективного співробітництва в контексті

розширення Європейського Союзу з метою посилення позитивних та уникнення небажаних наслідків цього процесу для сторін;

- зміцнення співробітництва між правоохоронними органами України та відповідними органами держав-членів ЄС у питаннях боротьби з організованою злочинністю, торгівлею людьми, відмиванням грошей, нелегальним обігом зброї, наркотиків та іншими проявами (формами) міжнародної злочинності, в тому числі й тероризмом;

- розвиток діалогу, консультацій і співробітництва з метою боротьби з нелегальною міграцією, вирішення питань легальної міграції, візової політики, надання притулку, допомоги біженцям та реадмісії, підвищення безпеки кордонів та їх облаштування, зокрема в контексті митного транскордонного співробітництва;

- поглиблення співробітництва між органами судової влади і зближення норм кримінального права;

- підтримка європейського вибору України.

Означені стратегічні цілі мають забезпечуватися шляхом надання всебічної підтримки і допомоги Україні в наближенні її законодавства до норм ЄС, удосконалення системи правоохоронних та судових органів влади з метою їх пристосування до норм відповідних структур ЄС, а також утвердження верховенства права, неухильного виконання законів та судових рішень, боротьби з корупцією й іншими проявами недосконалості вітчизняних інституційної та адміністративної систем.

Відповідно до ст.87 УПС [9] Раді з питань співробітництва у виконанні нею її обов'язків допомагає Комітет з питань співробітництва між Україною та ЄС. Функціональними органами Української частини Комітету є 4 підкомітети, зокрема, Підкомітет № 4 з питань митниці, транскордонного співробітництва, боротьби з нелегальною міграцією, "відмиванням" грошей та наркобізнесом, який було створено на виконання рішення першого засідання Комітету з питань співробітництва між Україною та ЄС, що відбулося 5.11.1998 р. в м. Брюссель. Основним досягненням діяльності Підкомітету № 4 стало прийняття Плану дій ЄС в галузі юстиції та внутрішніх справ в Україні [10] під час спільного засідання Комітету з питань співробітництва між Україною та ЄС 12.12.2001 року у м. Києві. Не викликає сумнівів, що зважений, системний підхід щодо опрацювання такого Плану з боку ЄС та України спричинить свій позитивний вплив на кінцевий результат спільної діяльності. Цілоком доречним, на думку автора, постає аналіз основних положень цього Плану, враховуючи його подальше виконання правоохоронними органами України, у тому числі і органами внутрішніх справ України.

Перший розділ Плану містить завдання та стратегічні цілі, які, на наш погляд, свідчать про урахування необхідності багатаспектного співробітництва на базі загально-визначених принципів міжнародного права та принципів УПС. Основними з них є:

- розвивати партнерство та практичне співробітництво між ЄС, його країнами-членами, сусідніми країнами-кандидатами та вступ до ЄС та Україною в галузі юстиції

та внутрішніх справ;

- розвивати разом з Україною принципи законності, доступу до правосуддя, незалежної судової влади та ефективної системи управління, на яких базується мета Європейського Союзу – створення “зони свободи, безпеки і справедливості”;

- створити відповідну законодавчу базу для ефективного співробітництва в галузі юстиції та внутрішніх справ у відповідності до міжнародних стандартів й стандартів ЄС та працювати у напрямку забезпечення імплементації та застосування цих стандартів;

- підвищити рівень обізнаності з правами людини та законністю і сприяти прозорості;

- забезпечити ратифікацію та імплементацію найбільш важливих міжнародних документів, спрямованих на боротьбу з нелегальною міграцією, організованою злочинністю та корупцією;

- підвищити рівень управління міграційними процесами та вжити належних заходів в галузі прикордонного контролю, реадмісії та візової політики з метою запобігання використанню території України для нелегальної міграції та транзиту нелегальних мігрантів на територію ЄС;

- боротися з транскордонною організованою злочинністю, зокрема, торгівлею людьми, незаконним обігом наркотиків, торгівлею краденим автотранспортом, підакцизними товарами та ядерними матеріалами, а також відмиванням коштів;

- всі механізми, зазначені у цьому Плані, повинні використовуватися для відвернення загрози міжнародного тероризму;

- підвищити координацію програм надання допомоги країнами-членами та ЄС для відображення пріоритетів в галузі співробітництва;

- вивчити процес розширення ЄС та вплив цього процесу на регіон;

- сусідні країни, що є кандидатами на вступ до ЄС, при необхідності, можуть бути залучені за відповідними аспектами діяльності, передбаченими цим Планом дій;

- перелік пріоритетів, зазначених у цьому Плані, не є вичерпним. При необхідності до Плану можуть бути додані інші заходи в галузі юстиції та внутрішніх справ [10].

Аналіз основних завдань і стратегічних цілей Плану дозволяє побачити та усвідомити наступне. Для ефективної співпраці України з ЄС у галузі юстиції та внутрішніх справ доцільно досліджувати цю проблему у контексті теорії управління (у її організаційно-правовому аспекті). Пропонується розглядати сферу юстиції та внутрішніх справ як об'єкт управління. При цьому сфера юстиції та внутрішніх справ має наступні складові: сфера міграційних процесів, сфера прикордонного співробітництва, сфера візової політики, сфера боротьби з організованою злочинністю (торгівля людьми, незаконний обіг наркотиків, відмивання коштів тощо), сфера боротьби з міжнародним тероризмом та ін. Суб'єктами управління постають відповідні органи ЄС, України, держав-членів ЄС, держав-кандидатів до вступу в ЄС, компетенція яких повністю чи

частково пов'язана зі сферою юстиції та внутрішніх справ. Таким чином, МВС України є суб'єктом управління у зазначеній сфері, і одна із його управлінських функцій – визначення цілей (перспективних та конкретних) – знаходить свій відбиток у Плані дій ЄС в галузі юстиції та внутрішніх справ в Україні [10].

Оскільки суть управління полягає в досягненні мети то цільові функції є не тільки необхідними, але й вирішальним моментом управлінської діяльності [11, с.18]. Крім того, у роботі розділяється думку В.Б. Авер'янова щодо власно управлінської функції права. “Своєрідність управлінської функції права породжується цілепокладаючою (програмною) дією права” [12, с.22]. У випадку аналізу Плану дій ЄС в галузі юстиції та внутрішніх справ в Україні вона зводиться до того, що в ньому акті безпосередньо закріплені цілі управління, які враховують напрямки зміни, вдосконалення, перетворення існуючих суспільних відносин у сфері юстиції та внутрішніх справ. Слід зауважити, що цінність юридично-управлінського цілепокладання у зазначеному нормативно-правовому акті визначається передусім його науковою обґрунтованістю, відповідністю фактичному стану справ у сфері юстиції та внутрішніх справ, об'єктивними закономірностями та тенденціями суспільного розвитку взагалі та розвитку сфери юстиції та внутрішніх справ зокрема.

Другий розділ Плану дій, закріплює правові засади співробітництва між ЄС та Україною у сфері юстиції та внутрішніх справ. Діяльність суб'єктів управління (у тому числі і МВС України) у сфері юстиції та внутрішніх справ регламентується передусім наступними нормативно-правовими актами: Договір про Європейський Союз [13]; План дій у сфері юстиції та внутрішніх справ [14], прийнятого на засіданні Європейської Ради у грудні 1998 р. у Відні; Спільна стратегія ЄС щодо України [7], прийнята під час засідання Європейської Ради у Гельсінкі у грудні 1999 р.; Положення Угоди про партнерство та співробітництво (УПС) між Європейським Союзом та його державами-членами і Україною від 16.06.1994 року [9], яка набула чинності у березні 1998 року та структура якої має стати основним інструментом розвитку співробітництва; також має бути посилення на вже досягнутий прогрес в рамках діалогу, встановленого згідно з цією Угодою; правові акти відповідного підкомітету УПС у сфері юстиції та внутрішніх справ. Аналіз переважної більшості зазначених нормативно-правових актів показав необхідність якісних зрушень у співробітництві в сфері юстиції та внутрішніх справ.

Подібний документ ще ніколи не укладався між ЄС та третіми країнами. Це перший політичний документ, який містить стратегію розвитку взаємовідносин між Україною та ЄС по всіх напрямках сфери юстиції та внутрішніх справ у комплексі. На думку автора, третій розділ Плану [10] можна вважати керівництвом для дій суб'єктів управління у різних складових сфери юстиції та внутрішніх справ. Виходячи із основних положень третього розділу Плану, пропонуємо для виконання завдань управління у

сфері міграції та притулку реалізовувати наступні управлінські функції:

- наближення законодавства України у сфері надання притулку та біженців до норм та стандартів ЄС, зокрема до Конвенції ООН про статус біженців 1951 року та Протоколу, що стосується біженців 1967 року, включаючи право на притулок та повагу принципу невислання. Наближення системи органів державної влади, відповідальних за імплементацію та реалізацію положень законодавства про притулок та біженців, до норм та стандартів ЄС;

- проведення більш інтенсивної інтеграційної політики, спрямованої на посилення недискримінації в економічному, соціальному і культурному житті та розвиток заходів по боротьбі з расизмом і ксенофобією;

- надання експертної правової допомоги українським органам влади в процесі розроблення та внесення змін до діючого законодавства з питань іноземців, імміграції та біженців;

- підтримка ефективного управління міграційними процесами, в тому числі шляхом надання консультативної фінансової та експертної допомоги для заснування Державної міграційної служби України та сприяння її діяльності, зокрема, шляхом підвищення професійного рівня відповідальних співробітників за допомогою вивчення досвіду інших країн та проходження практики у відповідних службах країн ЄС, що займаються проблемами сучасної міграційної політики;

- визначення обсягу нелегальної міграції через Україну, здійснення моніторингу міграційних процесів та вивчення можливості участі України в системі запобігання нелегальній міграції;

- вдосконалення співробітництва у сфері реадмісії власних громадян, осіб без громадянства та громадян третіх країн з метою укладання угоди про реадмісію між Україною та ЄС.

Аналіз наведених управлінських функцій у сфері міграції та притулку дозволяє дійти висновку, що вони належать до класу організаційних функцій, серед яких: загально-організаційна; матеріально-технічного забезпечення; економіко-фінансового розвитку; політико-правового забезпечення. Ця класифікація відповідає підходу О.М. Бандурки [11, с.17-19] щодо двоєдиної природи функцій управління. На нашу думку, є усі підстави поширити цей підхід й на інші складові сфери юстиції та внутрішніх справ – сферу прикордонного співробітництва та візової політики; сферу боротьби з організованою транснаціональною злочинністю.

Враховуючи надзвичайну небезпеку міжнародного тероризму, боротьбі з цим злочиним у Плані дій Європейського Союзу в галузі юстиції та внутрішніх справ в Україні [10] присвячений окремий підрозділ. З огляду на основні положення п.3.1 Плану, у роботі акцентується увага на необхідності реалізації наступних управлінських функцій: розвивати двостороннє співробітництво між ЄС та Україною в боротьбі проти тероризму та запобігання йому. Слід звернути увагу на наступні специфічні питання:

- співпрацювати з метою посилення ролі ООН в багатосторонній боротьбі з тероризмом: забезпечити імплементацію Резолюції Ради Безпеки ООН 1373/01 від 28.09.2001 р. щодо боротьби проти тероризму, сприяти дотриманню та імплементації всіх відповідних міжнародних конвенцій, а також досягненню якомога швидкого висновку за результатами переговорів по Загальній конвенції ООН про боротьбу з тероризмом;

- співпрацювати в подальшому у напрямку використання джерел фінансування терористичної діяльності шляхом: сприяння імплементації та втіленню в життя Конвенції ООН про боротьбу з фінансуванням тероризму; вжиття необхідних заходів по блокуванню рахунків осіб, визначених Комітетом по накладанню санкцій, створеного відповідно до Резолюції 1267/01 Ради Безпеки ООН; заохочення прогресу розвитку FATF та OECD по викриттю податків; сприяти співробітництву з третіми країнами у сфері боротьби з тероризмом вищевказаними засобами.

Крім того, слід зазначити, що нагальною потребою є визначення форм співробітництва у правоохоронній сфері. Враховуючи п.3.3 Плану дій, вельми актуальними формами є:

- обмін інформацією (технічною, оперативною та стратегічною) між правоохоронними органами країн-членів ЄС та України в межах відповідного законодавства сторін в сфері організованої злочинності, беручи до уваги необхідність вжиття законодавчих та інших необхідних заходів з метою гарантування конфіденційності та захисту даних у сфері взаємного обміну даними;

- визначення національних українських органів, на виконавчому рівні, для обміну інформацією з правоохоронними органами країн-членів ЄС;

- вжиття необхідних заходів загальнодержавного рівня для систематизації співробітництва між поліцією, міліцією, службою розвідкою, службою безпеки з метою попередження та запобігання поширенню злочинної діяльності на територію другої сторони;

- вжиття заходів для встановлення прямої співпраці між правоохоронними та слідчими органами, в тому числі створення спільних робочих груп, спеціалізованих на певних категоріях злочинів, до складу яких увійдуть представники слідчих органів обох сторін;

- сприяння поширенню застосування інституту офіцерів зв'язку;

- розробка спільних методів аналізу ризику з метою використання у правоохоронних заходах та заходах попередження злочинів;

- у відповідних випадках здійснення обміну інформацією про сумнівні фінансові операції між підрозділами фінансової розвідки країн-членів ЄС та відповідних органів державної влади України;

- продовження підготовки співробітників українських правоохоронних органів відповідно до рівня стандартів ЄС;

- згідно з положеннями Спільної стратегії ЄС щодо



Україні розвиток співробітництва між Європолом та відповідними українськими органами відповідно до Конвенції про Європол та інших подібних рішень Європейської Ради.

Позитивним моментом Плану дій ЄС у сфері юстиції та внутрішніх справ в Україні виявляється передбачення конкретних заходів щодо посилення ролі судової влади, верховенства закону та покращення управління (н.4 Плану). На думку автора, безумовний науковий та практичний інтерес викликає пропозиція щодо популяризації принципів більш досконалого управління у сфері юстиції та внутрішніх справ шляхом:

- внесення змін та доповнень до законодавчої процедури з метою зробити її більш ефективною, сучасною та відповідною європейським стандартам;
- посилення ролі державних інституцій, зміцнення міжгалузевого співробітництва та обміну даними;
- здійснення реформи громадських служб з метою використання більш комплексних, адекватних та сучасних підходів;
- забезпечення прозорості та звітності рішень та управління. Доступ до законодавчої бази та рішень судів вищих інстанцій;
- здійснення координованої боротьби проти корупції, в тому числі карними заходами, та діяльності, пов'язаної з корупцією;
- сприяння співробітництву з громадянським суспільством для забезпечення ефективності заходів проти корупції;
- створення інституту Омбудсмену або незалежного органу з питань запобігання неналежному управлінню та корупції в органах державної влади.

Таким чином, удосконалення управління у сфері юстиції та внутрішніх справ (у всіх її складових) розглядається у зазначеному нормативно-правовому акті [10] як могутній чинник якісного співробітництва ЄС та України. Конструктивним моментом Плану дій можна також вважати визначення шляхів імплементації цього документу. Для виконання Плану дій пропонуються наступні інструменти та заходи:

- спільно з українськими органами вдали розробити план-графік, включаючи такі пріоритети, як: імплементація, моніторинг, оцінка та визначення щорічних пріоритетів;
- функції моніторингу та оцінки імплементації Плану дій, як це передбачено планом-графіком, повинні бути доручені відповідному підкомітету в рамках УПС. Засідання підкомітету мають проводитися щонайменше раз на рік, а при необхідності частіше, для обговорення конкретних питань, щорічних пріоритетів:
- не пізніше, ніж до кінця 2005 р., Рада ЄС має переглянути діяльність за цим Планом дій та висунути рішення про здійснення подальших досліджень з цього приводу;
- представництво Єврокомісії та країн-членів ЄС в Києві (ЮВС-аташе, контактні особи, консульський персонал) мають проводити регулярні зустрічі для обговорення пи-

тань, що містяться в даному Плані дій. Оскільки представники української місії при ЄС в Брюсселі відіграють важливу роль в імплементації Плану дій, доцільним є проведення періодичних спільних засідань. Крім обміну відповідною інформацією, ЮВС-аташе повинні мати можливість оцінювати виконання Плану дій та виступати з пропозиціями про покращення цього процесу. Необхідно також передбачити можливість розширення використання інституту контактних осіб України в країнах-членах ЄС:

- залучення парламенту, ЗМІ та громадськості з метою підвищити рівень обізнаності серед політичних лідерів та громадян;
- забезпечити дотримання стандартів, встановлених міжнародними конференціями, з наголосом на імплементацію;
- належна участь України в програмах ЄС та країн-членів;
- використання програми TACIS на підтримку зусиль України.

Аналізуючи основні положення Плану дій ЄС у сфері юстиції та внутрішніх справ в Україні, слід підкреслити, що планування передбачає розробку рішення про те, якими мають бути учасники управлінського процесу у сфері юстиції та внутрішніх справ, стан справ у зазначеній сфері, бажані результати та шляхи їх досягнення. Ми розділяємо точку зору О.М. Бандурки [11, с.19], що план має охоплювати весь процес кількісно-якісних змін суб'єктів та об'єкта управління, відносини між суб'єктом та самим середовищем як умову життєдіяльності системи. Дослідження зазначеного документу дозволяє перекоонатися, що планування – це одна із функцій управління, за допомогою якої керівництво ЄС та України спрямовує зусилля членів відповідних колективів-різноманітних органів управління у сфері юстиції та внутрішніх справ – на досягнення їх загальних цілей. Планування знайшло своє відображення в розробці програми, за якою будуть вирішуватися тактичні та стратегічні завдання в галузі юстиції та внутрішніх справ. Крім того, План дій містить і організаційні функції, які дозволяють виконати заходи, передбачені плануванням, і досягти бажаного стану об'єкта управління – сфери юстиції та внутрішніх справ.

Враховуючи зміни, що відбуваються у житті ЄС та України, вважаємо за доцільне зазначити необхідність подальших досліджень щодо впровадження нових інструментів та організаційно-правових заходів для реалізації Плану дій. Нові пропозиції мають бути оперативно враховані, наприклад, у Плані-графіку, який постає одним із засобів імплементації, моніторингу, оцінки та визначення щорічних пріоритетів і механізмів їх реалізації. План-графік має бути "живим" і гнучким інструментом виконання Плану дій, який передбачатиме можливість внесення до нього змін, доповнень та уточнень за взаємною згодою.

У роботі вважається за доцільне зазначити, що План-графік імплементації положень Плану дій ЄС у сфері юстиції та внутрішніх справ в Україні [15] було спільно роз-

роблено сторонами та затверджено 18 червня 2002 р. під час спільного засідання Підкомітету № 4 Комітету з питань співробітництва між Україною та ЄС. Слід підкреслити, що з метою оцінки виконання заходів Плану-графіку Департамент міжнародного права Міністерства юстиції України, який виконує функції Секретаріату Української частини Підкомітету № 4, здійснює постійний моніторинг. Структура Плану-графіку включає назву заходу, передбаченого Планом дій, заходи, які необхідно вжити: стан виконання; термін виконання; українські центральні органи виконавчої влади, відповідальні за виконання заходів; міжнародні угоди, в рамках яких мають здійснюватися заходи. Виходячи із Плану-графіку терміни виконання Плану дій визначені наступним чином: 2002-2006 рр.

Підсумовуючи, можна зазначити, що конструктивне практичне використання загальних засад спільної політики України та ЄС у сфері юстиції та внутрішніх справ постає вельми актуальним завданням правоохоронних органів України, у тому числі і органів внутрішніх справ України. Тому дослідження щодо реалізації Міністерством внутрішніх справ України такої політики (її окремих напрямків) виявляється цілком закономірними та логічними.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Розпорядження Президента України "Про перелік центральних органів виконавчої влади, відповідальних за здійснення завдань, визначених Стратегією інтеграції України до Європейського Союзу" від 27.06.1999 р., № 151 // Офіційний вісник України. – 1999. – № 27. – Ст. 1323.
2. Указ Президента України "Стратегія інтеграції України до Європейського Союзу" від 11.06.1998 р., № 615 // Офіційний вісник України. – 1998. – № 24. – Ст. 870.
3. Шакун В.І. Суспільство і злочинність. – К.: "Атіка", 2003.
4. Мельник М.І. Політичний аспект корупції // Наше право. – 2003. – № 3. – С. 38-44.
5. Дурдянець В.В. Тероризм – загроза суспільству // Надзвичайна ситуація. – 2001. – № 9. – С. 29-31.
6. Нові тенденції та проблеми в сфері боротьби з фальшивомонетництвом: Аналітичний огляд. – К.: МВС України – ІШД Інтерполу, 1997. – 15 с.
7. Спільна стратегія Європейського Союзу щодо України від 1999 р. // Політика і час. – 2000. – № 3-4. – С. 15-27.
8. Резолюція Європейського Парламенту щодо Спільної Стратегії ЄС стосовно України, ухвалена Європейським Парламентом у березні 2001 р. у Страсбурзі. – URL: [http://europa.eu.int/comm/external\\_relations/ukraine/intro/gac.htm](http://europa.eu.int/comm/external_relations/ukraine/intro/gac.htm).
9. Угода про партнерство та співробітництво між Україною та Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами від 16.06.1994 р. // Делегація Європейської Комісії в Україні. – К., 1994. – 89 с.
10. План дій ЄС в галузі юстиції та внутрішніх справ в Україні, прийнятий на спільному засіданні Комітету з питань співробітництва між Україною та ЄС у грудні 2001 р. у Києві. – URL: [http://europa.eu.int/comm/external\\_relations/ukraine/intro/gac.htm](http://europa.eu.int/comm/external_relations/ukraine/intro/gac.htm).
11. Бандурка О.М. Управління в органах внутрішніх справ України: Підручник. – Харків: Ун-т внутр. справ, 1998. – 480 с.
12. Державне управління: теорія і практика / За заг. ред. В.Б. Авер'янова. – К.: Юрінком Інтер, 1998. – 432 с.
13. Договор о Европейском Союзе от 17 февраля 1992 г. // Европейский Союз. Прошлое, настоящее, будущее. Единый европейский акт. Договор о Европейском Союзе. – М.: Международная издат. группа «Право», 1994. – 18 с.
14. План дій у сфері юстиції та внутрішніх справ, прийнятий на засіданні Європейської Ради у грудні 1998 р. у Відні. – URL: [http://europa.eu.int/comm/external\\_relations/ukraine/intro/gac.htm](http://europa.eu.int/comm/external_relations/ukraine/intro/gac.htm).
15. План-графік імплементації положень Плану дій ЄС у сфері юстиції та внутрішніх справ в Україні, прийнятий на спільному засіданні Комітету з питань співробітництва між Україною та ЄС у червні 2002 р. у Києві // Там же.

*Надійшла до редакції 14.06.2004*

KURKO M.N. ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ОБЩЕЙ ПОЛИТИКИ УКРАИНЫ И ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА В СФЕРЕ ЮСТИЦИИ И ВНУТРЕННИХ ДЕЛ  
Исследуются организационно-правовые основы совместной политики Украины и Европейского Союза в сфере юстиции и внутренних дел, что является общеметодологическим принципом управления Министерства внутренних дел Украины в области европейской интеграции

\*\*\*

KURKO M.N. ORGANIZATIONAL-LEGAL BASES OF THE GENERAL POLITICS OF UKRAINE AND THE EUROPEAN UNION IN SPHERE OF JUSTICE AND INTERNAL AFFAIRS  
The organizational-legal bases of a joint policy of Ukraine and the European Union in sphere of justice and internal affairs that is the common methodological principle of the management of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine in the field of the European integration are investigated

**Науковий журнал «Право і безпека» проводить концептуальну просвітницьку політику в здійсненні правоохоронної діяльності, спрямовану на пропагування кращих досягнень науковців України і зарубіжжя в забезпеченні захисту прав і свобод громадянина, суспільства і держави.**