



## ВЗАЄМОДІЯ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ УКРАЇНИ ТА КРАЇН ЄС: УНІФІКАЦІЯ СТАНДАРТІВ ПРАВООХОРОННОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

БІЛАС Андрій Іванович - здобувач Національної академії внутрішніх справ, начальник Галицького відділу поліції у Львівській області, полковник міліції

*В статті сфокусовано увагу на стандарти, досвід євроінтеграційних процесів, конвергенцію правоохоронних систем, окремих правових інститутів. Акцентовано увагу на визначенні сутності та природи державно-правових явищ, інститутів в зв'язку зі зміною та розвитком суспільних відносин, організації публічної влади, потреб та інтересів людини та громадянина, суспільства та держави з акцентом на правопорядок, правоохоронну та правозахисну діяльність, систему правоохоронних органів.*

**Ключові слова:** механізм, правове регулювання, правоохоронна діяльність, уніфікація, тактичні операції, суспільні відносини, соціальна сутність, адвокатура, процесуальність, гарантії.

### Постановка проблеми

У теорії держави і права категорія «механізм» використовується у різних контекстах. Насамперед, маємо на увазі механізм держави, механізм правового регулювання, механізм правоохоронної діяльності.

Механізм держави за допомогою структурно-функціонального підходу визначають як систему державних органів, установ, організацій, взаємозв'язаних загальними принципами, що мають матеріально-технічні можливості для здійснення завдань і функцій у країні. Він становить структурно оформлену систему засобів державного впливу на суспільні процеси [1; с. 54-55].

Тобто це система органів державної влади (апарат держави) та інших основних

інститутів держави, уповноважених здійснювати її завдання і реалізувати її функції. При цьому механізм держави слід визначати як певну статичну структуру (елементи) держави, а механізм функціонування держави – динамічне явище, сукупність внутрішніх факторів, інститутів, засобів, що забезпечує дію складових елементів держави в їх взаємозв'язку. До структури останнього відносяться: суб'єкти внутрішньодержавного впливу (взаємодії); його об'єкти; засоби впливу однієї системи на іншу, одного органу на інший, а також прийняття рішень, доведення рішень до відомих адресатів, контроль за виконанням рішень.

Механізмом правового регулювання вважається сукупність елементів правової системи, які здійснюють регулятивний вплив на суспільство. Йдеться про правові засоби, способи та форми, за допомогою яких нормативність права забезпечує впорядкування суспільних відносин, відповідає інтересам суб'єктів права, вирішує конфлікти, сприяє досягненню соціального компромісу в правовій сфері [1; с. 107-108].

На жаль, набагато менше уваги приділяють представники науки теорії держави і права, інших наук до поняття механізму правоохоронної діяльності. Іноді така категорія взагалі не виокремлюється чи не трактується жодним чином, іноді її пов'язують з іншими суміжними категоріями.

Зокрема, розкривається сутність механізму реалізації правоохоронної політики

держави, особливості забезпечення її ефективності, однак не надається їй чітке визначення. Так, суть правоохоронної політики полягає у цілеспрямованій діяльності владних структур та органів державного управління різних рівнів, спрямованих на забезпечення правопорядку як об'єктивної потреби розвитку держави й суспільства, на запобігання і припинення правопорушень.

### Виклад основного матеріалу

Ефективність державної правоохоронної політики неабияк залежить від взаємодії органів захисту правопорядку, об'єднання їх зусиль із боротьби зі злочинністю та з метою захисту прав і свобод громадян. Така координація правоохоронної діяльності – одна з управлінських функцій, що об'єднує і систематизує зусилля правоохоронних та інших державних і недержавних органів та установ для досягнення основних завдань із боротьби зі злочинністю. Координація управління правоохоронними органами є невід'ємною складовою державної політики і передбачає формування конкретних цілей, забезпечення узгоджувальних дій, визначення змісту тактичних операцій [16].

Як відомо, правоохоронну систему складають шість елементів: мета правоохорони, суб'єкти правоохорони, об'єкти правоохорони, охоронні правові норми, правоохоронна діяльність та правоохоронні відносини.

Своєрідним до даної проблематики є підхід Пікулі Т.О., яка відмічає, що правоохоронна діяльність реалізується суб'єктами правоохоронної системи у межах охоронних правовідносин на підставі принципів правоохоронної системи, а саме: законності; все, що не дозволено, те заборонено; невідворотності покарання; узгодження приватних та публічних інтересів; демократизму; системності; багатоваріантності вирішення проблем правової охорони суспільних відносин; поваги людської гідності, прав, свобод і законних інтересів особи.

Нормативно-правову основу функціонування правоохоронної системи утворює публічне та приватне право, яке визначає цілі, засоби і методи діяльності правоохоронних органів, і на підставі якої суб'єкти правоохорони вступають у правоохоронні відносини,

здійснюють правоохоронну діяльність, направлену на досягнення мети правоохоронної системи [11].

Відмічається, що питання про зміст соціальної сутності правоохоронних органів у тій чи іншій постановці розглядається практично в кожному оскільки цілі, завдання, функції, структура правоохоронних органів соціально обумовлені, регламентуються і закріплюються в нормативно-правових актах. Щоразу, розглядаючи ті чи інші аспекти функціонування правоохоронних органів, законодавець чи дослідник, безпосередньо чи опосередковано відштовхується від поняття “соціальна сутність”, бере його за основу при формуванні своїх висновків. Процес соціалізації всіх сфер життєдіяльності суспільства закономірно супроводжується еволюцією (реформуванням) соціально-правової орієнтації правоохоронних органів і механізму реалізації їх компетенції.

Сутність перетворень у даній сфері визначаються парадигмою: “міліція і народ – партнери”. Відповідні аргументи на користь цього підтверджуються у законодавчих актах і наукових дослідженнях, які присвячені соціальним напрямкам діяльності основних правоохоронних органів (прокуратури, Служби безпеки України, податкової міліції, Державного департаменту України з питань виконання покарань). Розом з тим, примусовий характер діяльності правоохоронних органів не може і не повинен затуляти їх соціальне призначення, оскільки вони виконують значний обсяг функцій, пов'язаних з обслуговуванням населення [11, с. 10].

На думку А.М. Кучука, механізм правоохоронної діяльності складають нормативний, інституційний і функціональний компоненти.

Нормативний елемент механізму правоохорони – це система нормативно-правових актів, що визначають правовий статус, повноваження правоохоронних органів і організацій, основи контролю і нагляду за їх діяльністю, порядок здійснення правоохоронної діяльності тощо.

Функціональним елементом механізму правоохорони є правоохоронна діяльність. Основними об'єктами правоохоронної діяльності є:

1) права, свободи і законні інтереси людини;

2) конституційний, державний і суспільний лад;

3) правопорядок, а предметом впливу – правопорушення та інші явища, що їх обумовлюють, зловживання правом тощо. [7, с. 14].

У процесі правоохорони застосовуються переважно правові засоби. Загалом, засоби правоохоронної діяльності – це передусім норми права, юридична техніка, а також різного роду предмети матеріального світу, що допомагають правоохоронним органам та організаціям виконувати свої завдання і реалізувати функції.

На основі дослідження механізму правоохорони А. Кучук до суб'єктів правоохоронної діяльності відносить як правоохоронні органи (наділені державно-владними повноваженнями), так і громадські організації, що здійснюють правоохоронну діяльність. Особливе місце серед останніх займає адвокатура як організація, виконання якою свого основного завдання – надання правової допомоги і забезпечення права на захист від обвинувачення передбачено Конституцією України.

Дубінчак В. М. визначає правоохоронні органи як самостійний структурний елемент механізму держави. Вона аргументує думку про те, що засоби забезпечення і гарантування правоохоронної діяльності є необхідною умовою результативності її здійснення. Правоохоронна діяльність становить певну сукупність заходів, спрямованих на відповідний правоохоронний результат, процесуальність (процедурність) якої є:

- самостійною ознакою правоохоронної діяльності;
- формою організації правоохоронної діяльності;
- способом реалізації повноважень суб'єктів правоохоронної діяльності;
- засобом моделювання ефективності правоохоронної діяльності;
- формою забезпечення послідовності правоохоронної діяльності [3, с. 190].

Процес правоохорони є різновидом юридичного процесу та становить сукупність нормативно регламентованих дій уповноважених органів, що реалізуються у

чітко визначеній послідовності та формі, результатом чого є досягнення відповідного юридично значимого ефекту, що націлений на забезпечення законності і правопорядку в суспільстві і державі

Отже, процесуальність правоохоронної діяльності, з одного боку, є засобом її реалізації, що здійснюється у чітко визначених процесуальних формах, а з іншого – є засобом гарантування офіційності, організованості та послідовності всієї правоохоронної діяльності. Вона має складний характер, наділена власними особливими сутнісними аспектами, а саме: має чітко визначений зміст та визначає специфіку і послідовність діяльності уповноважених органів; здійснюється у чітко визначених формах, що мають прояв у результаті відповідного волевиявлення посадових осіб правоохоронних органів; має зовнішню форму виразу та фіксації у вигляді відповідних процесуальних документів (актів, протоколів, постанов тощо); має результативний характер, що полягає у гарантуванні послідовного здійснення правоохоронної діяльності та забезпеченні певного стабільного рівня законності та правопорядку; націлена на гарантування прав і свобод громадян, законних інтересів осіб.

На переконання Дубінчак В. М., науково обґрунтовану сукупність дій суб'єктів правоохорони, що мають логічну послідовність, націлені на досягнення певного результату та надають змогу моделювання змісту, й послідовності цих дій з метою вдосконалення всього процесу правоохорони можна трактувати як стадії правоохоронної діяльності. Умовно вона пропонує виокремлювати такі стадії правоохоронної діяльності:

- попередня група, до складу якої включаються стадії офіційного початку процесу правоохорони, змістом яких є прийняття відповідного офіційного акту відносно проведення профілактичних заходів, порушення кримінальної справи, проведення перевірки тощо;
- центральна група, що характеризується як система стадій, які націлені на здійснення правоохоронної діяльності щодо встановлення рівня узгодженості суспільних відносин із вимогами правових норм;
- заключна група, змістом якої є стадії

по оформленню результатів правоохоронної діяльності в тій або іншій сфері або відносно певного кола осіб, що завершується складанням відповідного процесуального документу (постанови, припису тощо) [3, - с. 191-192].

На мою думку, неповним буде теоретичний аналіз механізму реалізації правоохоронної діяльності без засобів гарантування правоохоронної діяльності. Це система спеціальних інституцій юридичного характеру, які мають державно-владну природу, застосовуються в певному процедурному порядку, передбачені чинним законодавством та покликані забезпечити правоохоронну діяльність. Одним з таких засобів гарантування та забезпечення результативності правоохоронної діяльності є інститут юридичної відповідальності. Саме за допомогою юридичної відповідальності, уповноважені суб'єкти наділені правом застосовувати до осіб, які порушують правопорядок та законність, заходи примусового характеру, що надають змогу відновити порушені права та законні інтереси, а також перевиховати порушника;

Феномен юридичної відповідальності має правоохоронну сутність та, з одного боку, він є засобом охорони положень, які закріплені правовими нормами, а з іншого – юридична відповідальність є засобом забезпечення всієї правоохоронної діяльності та використовується уповноваженими суб'єктами, які здійснюють правоохоронну діяльність.

Безумовною умовою і своєрідним показником реалізації правоохоронної діяльності, на нашу думку, становлять належні взаємовідносини населення і поліції, інших правоохоронних органів.

Як переконує **Фатхутдінов В.Г.**, найважливішим принципом правових взаємовідносин громадянина і співробітника міліції (поліції), гарантією такої взаємодії є законність. Дотримання цього принципу у відносинах громадянина і співробітника міліції особливо важливо, тому що на згадані органи покладені правоохоронні обов'язки, зокрема, захист життя, здоров'я, права і свободи громадян, власність, інтереси суспільства і держави від злочинних і інших протиправних

зазіхань [17].

Як уже зазначалося, з метою охорони правопорядку правоохоронні органи наділені широкими правами із застосуванням до громадянина обмежувальних і примусових заходів. У зв'язку з цим неприпустима будь-яка незаконна дія тому, що це означає порушення конституційних принципів недоторканості особи, таємниці листування, телефонних переговорів, поштових і інших повідомлень, свободи пересування по території України та інше [12; 13]. Також неправомірні дії працівників поліції не тільки безпосередньо можуть завдати моральної, матеріальної або фізичної шкоди громадянину, але і підривають авторитет відповідних органів загалом.

Водночас реалізація законності залежить від економічних, соціальних, політичних і інших умов функціонування суспільства, держави, окремих її територій. У юридичній літературі ці умови одержали назву загальних гарантій законності, а закріплені ж у законі засоби, що виступають правовим виразом загальних умов, безпосередньо забезпечують можливість правомірної реалізації й охорони прав людини в суспільстві, є юридичні гарантії цих прав [14, с. 162-166].

Розглядаючи гарантії законності у взаємовідносинах громадян і працівників правоохоронних органів, не можна не згадати про те, що норми права утворюють єдину, цілісну, ієрархічно розгалужену систему, між елементами якої існують структурні, функціональні й інші зв'язки.

Правоохоронні органи в цілому характеризуються підпорядкуванням їх тільки закону, неприпустимістю незаконного втручання в їхню діяльність. Подібні матеріальні правові норми є юридичними гарантіями, тому що вони безпосередньо спрямовані на забезпечення законності в правоохоронній діяльності. Але не лише норми матеріального і процесуального права, що мають безпосередньою метою забезпечення законності в аналізованій сфері взаємовідносин громадянина і правоохоронних органів, а і діяльність суб'єктів, що реалізують ці норми. Ця діяльність виражається у визначених засобах її здійснення: контроль і нагляд, здійснені уповноваженими на те державними

органами, органами місцевого самоврядування, громадськими організаціями. Виходячи із викладеного, впливає, що це також і спеціально закріплені правом засоби, за допомогою яких забезпечується законність у правових відносинах громадянина і правоохоронних органів.

Важливим, на нашу думку, є положення законодавства України, що виводить взаємовідносини працівників правоохоронних органів і громадян на рівень, гідний правової держави. Йдеться про положення, що “будь-яке обмеження громадян у їх правах і свободах міліцією припустимо лише на підставі і у порядку, передбачених законом” [6,7].

Діяльність правоохоронних органів повинна бути не тільки законною, але доцільною (відповідати обставинам кожної конкретної справи) і зваженою. Доцільність – це можливість вибору в рамках закону найбільш оптимального варіанту здійснення правозастосовчої діяльності працівником правоохоронних органів [18]. Співвідношення між законністю і доцільністю – це співвідношення між вимогою точного виконання і дотримання приписів правової норми та оперативною самостійністю таких працівників, врегульованою нормами права.

Виходячи з проведеного аналізу, можна зробити висновок, що взаємопов'язаними є як механізм реалізації правоохоронної діяльності, так і механізм захисту основних прав, свобод і законних інтересів, механізм держави тощо.

Проведене нами дослідження дозволяє зробити певні узагальнюючі положення. Насамперед, механізм реалізації правоохоронної діяльності пропонуємо визначити як своєрідний процес здійснення повноважень, встановлених нормами права, у передбаченому законом порядку уповноваженими органами, з метою упорядкування суспільних відносин у сфері забезпечення правопорядку і законності, внутрішньої безпеки держави, захисту прав та свобод людини і громадянина.

Даний процес включає ряд етапів:

по-перше, нормативно-правове забезпечення правоохоронної діяльності;

по-друге, дія правових норм у формі

правовідносин, створення умов для їх реалізації;

по-третє, реалізація суб'єктивних прав та виконання юридичних обов'язків;

по-четверте, застосування санкцій у випадку порушення прав і свобод

Також механізм реалізації правоохоронної діяльності становить, як бачимо, своєрідний комплекс взаємодіючих засобів і заходів, визначених у нормативно-правових актах і спрямованих на забезпечення правоохоронної діяльності, належне функціонування системи правоохоронних органів.

Особливістю сучасного стану розбудови системи правоохоронних органів є посилення міжвідомчої співпраці правоохоронних і судових органів країн-членів ЄС, утворення спеціальних структур, які відіграють важливу роль у боротьбі зі злочинністю, крім національних правоохоронних органів. Тобто маються на увазі наднаціональні органи, які забезпечують правоохоронну діяльність, а саме:

- Європейська поліція (Європол),
- Генеральний директорат внутрішніх справ,
- Євроюст,
- Європейський офіс із боротьби із шахрайством,
- Європейська інформаційна мережа у сфері правосуддя,
- інші спеціалізовані органи.

Це основні правоохоронні органи ЄС, створені з метою сприяння розвитку співробітництва держав-членів ЄС у боротьбі з транснаціональною організованою злочинністю в межах Євросоюзу. Європол і Євроюст виконують конкретні завдання взаємної допомоги, координують зусилля між органами поліції, митної та міграційної служб, юстиції ЄС [5, с. 128].

Створення Європолу обумовлено Маастрихтським договором. Він розпочав роботу у вигляді підрозділу з боротьби з незаконним обігом наркотиків (EDU), поступово додавалися підрозділи, що спеціалізувалися на боротьбі з іншими видами злочинної діяльності. Конвенція про Європол 1995 р. була ратифікована всіма державами-членами ЄС й набула чинності з 1 жовтня 1998 р. [20].

Мандат агентства був розширений і дав Європолу повноваження з боротьби з усіма формами міжнародної злочинності. Серед категорій злочинів, що входять до компетенції Європолу: 1) нелегальна торгівля наркотичними засобами; 2) нелегальна торгівля радіоактивними та ядерними субстанціями; 3) підготовка й здійснення нелегальної імміграції; 4) викрадання автомобільного транспорту; 5) тероризму; 6) відмивання брудних грошей за допомогою кримінальних структур; 7) торгівля людьми та поширення дитячої порнографії; 8) підробки грошей (передусім євро, уключаючи підробку банківських карток); Крім того, є пріоритетними для Європолу злочини проти особи, фінансові злочини й кіберзлочинність. Агентство займається такими справами, якщо до них причетні організовані кримінальні структури та якщо ці злочини стосуються інтересів двох і більше держав-членів ЄС. Згідно з рішеннями Ради ЄС до компетенції Європолу додатково передано злочини проти життя, свободи й особистої недоторканності (убивство, завдання тяжких тілесних ушкоджень); проти власності, суспільних інтересів і у сфері фінансової діяльності; деякі злочини у сфері незаконної комерційної діяльності й проти навколишнього середовища [19].

Дана інституція взаємодіє з правоохоронними органами, зокрема поліцейськими держав-членів ЄС, у таких формах: 1) полегшує обмін інформацією (відповідно до національного законодавства держав-членів ЄС) між офіцерами зв'язку Європолу (ELOs); 2) забезпечує проведення заходів національними поліцейськими силами оперативним аналізом інформації; 3) готує стратегічні рапорти (оцінки загрози зростання кількості тих чи інших злочинів) й аналізу кримінальної активності на підставі інформації, наданої державами-членами ЄС, зібраної самим Європолом або отриманої з інших джерел; 4) під контролем і під юридичну відповідальність зацікавлених держав Європол забезпечує експертизу та технічну підтримку розслідувань і поліцейських операцій, що здійснюються в межах ЄС; 5) сприяє розвитку аналітичних поліцейських підрозділів і гармонізації методів

ведення слідства в державах-членах ЄС [5, с. 128-129].

Загалом роль Європолу в запобіганні й контролі організованої злочинності на території Європи полягає в його координуючій функції спільних дій компетентних органів країн-членів ЄС, наданні інформації, оперативної, технічної допомоги в розслідуванні найбільш складних проявів організованої злочинної діяльності.

На схожих засадах діє й агентство Євроюст – орган ЄС, сформований 2002 р., щоб підвищити ефективність діяльності правоохоронних органів держав-членів ЄС у сфері розслідування та судового переслідування особливо небезпечних міжнародних злочинів і, передусім, організованої злочинності [20]. Головними його завданнями є підтримання й зміцнення координації і співробітництва національних органів слідства, обвинувачення у сфері тяжких злочинів, що впливають на дві та більше держави-члени ЄС або потребують спільного обвинувачення, яке ґрунтується на проведених операціях й інформації, наданій органами держав-членів і Європолом. Завдання можуть включати ініціювання кримінальних розслідувань, які проводять компетентні національні органи, зокрема щодо злочинів проти фінансових інтересів ЄС; координацію розслідувань та переслідувань, зміцнення судового співробітництва, зокрема через урегулювання конфліктів юрисдикцій і за допомогою тісної співпраці з Європейською судовою мережею [4; 388]. Із цією метою Євроюст координує роботу національних прокуратур й інших правоохоронних відомств держав-членів ЄС, які займаються кримінальним переслідуванням або розслідуванням кримінальних справ.

З метою встановлення й підтримки співробітництва між Європолом та Євроюстом, покращення координації для й підвищення ефективності в боротьбі з тяжкими міжнародними злочинами уникнення дублювання роботи цих органів укладено Угоду 2004 р. «Agreement between Euro just and Europol». Формами досягнення цього визначено: обмін оперативною, стратегічною й технічною інформацією, проведення регулярних консультацій між директором Єв-

рополу та президентом Колегії Євроюсту, зустрічей між представниками цих сторін. Крім того, в Угоді встановлено вимоги щодо конфіденційності, зокрема, що кожна сторона повинна гарантувати конфіденційність і відповідні стандарти безпеки для інформації, отриманої на підставі цієї Угоди. Також передбачено порядок вирішення спорів між сторонами, що за загальним правилом повинні вирішуватись позитивно [5, с. 130; 19; 20].

У сферу компетенції Євроюсту потрапляють усі злочини, названі в Конвенції про Європол, а також комп'ютерні та екологічні злочини, відмивання грошей, шахрайство й корупція, інші правопорушення, вчинені у зв'язку з видами злочинних дій, зазначених вище.

Для підвищення ефективності боротьби з міжнародною злочинністю Євроюст посилює координацію дій між національними поліцейськими та судовими органами, створюючи тим самим усім правоохоронним органам держав-членів ЄС умови для ефективної боротьби зі злочинністю. Він може звертатись 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, а також надавати інформаційну підтримку при розслідуванні й щодо заходів кримінального переслідування. Для його діяльності характерне поєднання принципів індивідуальності й колегіальності (через колегії, комітети).

Євроюст водночас є ключовим помічником Європейського парламенту, Ради й Комісії, тим самим наділений місією привілейованого партнерства із судовими магістратами, системою європейських судів і спеціальними правоохоронними організаціями (Європейська інформаційна мережа у сфері правосуддя, Європейський офіс з боротьби із шахрайством OLAF, тощо). Щоб забезпечити в роботі Євроюсту компетентність і належний професіоналізм, його склад комплектується з посадових осіб правоохоронних органів усіх держав ЄС. Ураховуючи, що слідчі функції в різних країнах ЄС покладено на представників різних відомств і

навіть гілок влади, у т. ч. судової (зокрема, «слідчі судді» й «слідчі камери» апеляційних судів у Франції), як національних членів Євроюсту, державам дозволяється за власним розсудом призначати прокурорів, суддів чи офіцерів поліції.

З набранням чинності Конституцією ЄС (Договір, що затверджує Конституцію для Європи) здійснюються заходи ЄС у правоохоронній сфері, яким присвячено в документі главу IV «Простір свободи, безпеки і правосуддя». Щодо всіх основних питань цієї сфери приймаються й будуть прийматися європейські закони та європейські рамкові закони, у т.ч. правові акти, спрямовані на посилення діючих правоохоронних органів ЄС – Європолу і Євроюсту [20].

У свою чергу, Генеральний директорат внутрішніх справ почав свою діяльність 2010 р. з повноваженнями Міністерства внутрішніх справ ЄС. Заходи, які ним здійснюються, спрямовані на забезпечення економічного, культурного й соціального зростання ЄС, підтримання стабільності законності та безпеки у всіх сферах життя.

Співпраця держав-членів ЄС була спрямована і на створення Європейської прокуратури на основі Євроюсту. Європейська прокуратура згідно з нормами Конституції ЄС, за необхідності – у взаємодії з Європолом – уповноважена здійснювати розслідування, кримінальне переслідування й віддання до суду учасників злочинних діянь, які посягають на фінансові інтереси ЄС, обвинувачення з цих справ перед компетентними судами держав-членів ЄС, а також координаційні функції. Але такий проект був негативно сприйнятий Великобританією, Ірландією, ін. державами-членами ЄС, тому на сьогодні в рамках організаційного механізму ЄС координаційна діяльність правоохоронних служб держав-членів ЄС покладена на Європол та Євроюст.

Спільна робота країн ЄС з протидії злочинності вимагає інтенсивної співпраці правоохоронних органів, тому роль координуючого інституту в цій справі відведено Постійному комітету оперативного співробітництва з внутрішньої безпеки, сформованому за Лісабонським договором 2007 р.

Оскільки поліцейські служби, їх організація і методи роботи залишаються у рамках діяльності країн-членів, важливою умовою їх ефективної взаємодії між собою стає забезпечення оперативного обміну поточною інформацією, у т.ч. конфіденційною, і створення доступних всім країнам ЄС баз даних [20].

У сфері європейського простору спільної безпеки і правосуддя є розбіжність у думках про те, які функції слід передати на наднаціональний рівень. З цього приводу вчені висловлюють думку, що дана проблема може бути вирішена за допомогою так званого «просунутого співробітництва», здійснюваного обмеженою групою країн ЄС зі згоди всього Євросоюзу. Першим кроком стала гармонізація правових процедур, пов'язаних із розірванням шлюбу. За цим передбачається створення низкою країн загальної прокурорської служби. Однак поява низки варіантів «активного співробітництва» може істотно ускладнити як взаємодію всередині ЄС, так і контакт ЄС з третіми країнами. Замість єдиного простору з загальними правилами, у Євросоюзі будуть виникати невидимі кордони, що розділяють країни, що вибрали різні «швидкості» інтеграційного процесу. Як показує досвід держав, що відмовилися від участі в Шенгенських угодах чи інших, змінити один раз прийняте рішення непросто, а сам факт «відособленості» окремої країни від більшості в ЄС може успішно використовуватися євроскептиками у внутрішньополітичній боротьбі [18; 20].

На основі аналізу правоохоронної діяльності країн ЄС у її внутрішньодержавному та наднаціональному вимірах, закономірним є висновок про доцільність подальших розробок і прийняття стандартів правоохоронної діяльності. Вони зумовлені впливом інтеграційних процесів на європейському континенті, спільної наднаціональної політики у сфері внутрішніх справ і захисту прав людини. Водночас такі стандарти мають враховувати можливість їх запровадження і національні інтереси, історичні традиції, потреби населення тощо.

На нашу думку, запропоновано стандартами правоохоронної діяльності слід визна-

чати сукупність загальнообов'язкових норм і принципів, які розроблені й прийняті державами-членами ЄС, спеціально уповноваженими інституціями ЄС, з метою уніфікації засад правоохоронної діяльності, форм і методів роботи правоохоронних органів, їх посадових осіб відповідно до загальновизнаних демократичних цінностей, з метою зміцнення національного і загальноєвропейського правопорядку, захисту прав і свобод людини та громадянина.

Звісно, деякі з них уже існують, інші ще тільки у проекті чи на перспективу. Наприклад, прийнято ряд важливих міжнародно-правових актів у цій сфері, які закріплюють стандарти правоохоронної діяльності. Це Загальна декларація прав людини 1948 р., Міжнародний пакт про громадянські та політичні права 1966 р., Міжнародний пакт про економічні, соціальні та культурні права 1966 р., Кодекс поведінки службовців органів правопорядку ООН 1979 р., Основні принципи застосування сили та вогнепальної зброї службовцями органів правопорядку ООН 1990 р., Резолюція Парламентської Асамблеї Ради Європи - № 690 (1979) «Про Декларацію про поліцію» 1979 р., Європейський кодекс поліцейської етики 2001 р. тощо [2; 177-178].

На відміну від інших елементів сектору юстиції – суду й органів обвинувачення, міжнародне співтовариство не розробило щодо поліції такої значної кількості загальновизнаних орієнтирів. Побудова й діяльність поліції, статус поліцейських засновуються переважно на історичних та національних традиціях кожної країни, тому й регламентується у різний спосіб національним законодавством.

Рада Європи також розробила певні стандарти у сфері правоохоронної, правозахисної діяльності. Найбільшою мірою вони стосуються статусу поліції, поліцейських і порядку виконання ними повноважень.

Зокрема, вимоги до статусу поліції полягають у тому, що:

– поліція є не військовим формуванням, а службою, що надає суспільству, окремим його представникам допомогу та послуги щодо забезпечення безпеки та правопорядку;



– поліція є незалежною від інших органів державної влади й органів місцевого самоврядування;

– органи публічної влади повинні забезпечити ефективні та неупереджені процедури для скарг на дії поліції [15; 10].

На основі цих постулатів статус поліцейських передбачає виокремлення таких основних аспектів:

1) поліцейські є публічними службовцями, а не військовослужбовцями; звання офіцерів поліції є спеціальними, тобто відмінні від військових звань; рівень винагороди поліцейських визначається у законодавчий спосіб;

2) поліцейські повинні мати можливість об'єднуватись у професійні організації. Поліцейські професійні організації мають право брати участь у переговорах, що стосуються професійного статусу офіцерів поліції, у консультаціях щодо управління поліцейськими підрозділами, а також захищати групи офіцерів поліції або конкретного офіцера;

3) дисциплінарна процедура повинна регулюватися законом і бути прозорою та забезпечувати поліцейським ефективну реалізацію права на захист;

4) здійснення поліцейських повноважень, у тому числі застосування сили, засобів примусу та зброї поліцейськими повинно регулюватися законом і відповідати принципу пропорційності.

Реалізація в Україні зазначених європейських стандартів має перетворити військові, централізовані, політично залежні формування міліції в поліцейську публічну службу, орієнтовану на інтереси громад, що діятиме під координацією й управлінням цивільного МВС.

Особливу групу складають рамкові міжнародно-правові акти, модельні закони тощо. Ними також визначається правовий статус окремих правоохоронних органів, специфіка чи особливості їх діяльності. Переважна більшість з них ратифіковані в установленому порядку та імplementовані у національне законодавство. Йдеться про “Модельний закон про поліцію (міліцію)”, “Модельний закон про прокуратуру”, “Модельний закон про оперативно-розшукову

діяльність” і т.д.

Відповідно до згаданої Декларації про поліцію, поліцейські органи – це державні органи, утворені згідно із законом, які відповідають за підтримання та додержання закону. Розробники “Модельного закону про поліцію (міліцію)” у його преамбулі визначили, що він установлює поняття поліції (міліції), її завдання, мету діяльності, правові основи й принципи, її місце у системі органів управління державної влади, обов'язки і права, структуру, порядок приймання на роботу в поліцію (міліцію) і відповідальність, державні гарантії правового й соціального забезпечення, а також порядок фінансування, матеріально-технічного забезпечення й контролю за її діяльністю.

У Модельному законі поліцію (міліцію) визначено як “систему державних органів виконавчої влади, покликана захищати життя і здоров'я людини, її права й свободи, власність, інтереси суспільства і держави від злочинних та інших протиправних посягань, наділена правом примушування, передбаченим цим Законом і іншими законами” (ч. 1 ст. 1). Водночас у двох наступних частинах цієї ж статті визначено: “Поліція (міліція) входить у систему повноважного органу державного управління внутрішніми справами (ч. 2 ст. 1). Положення цього Закону поширюються тільки на поліцію (міліцію), що функціонує в системі державного органу внутрішніх справ” (ч. 2 ст. 1) [8].

У “Модельному законі про оперативно-розшукову діяльність” розробники фактично уникнули буквального викладення своєї позиції про відповідні органи у публічно-владному аспекті. Йдеться про те, що оперативно-розшукова діяльність – це діяльність, яка здійснюється гласно чи негласно уповноваженими на те національним законом “державними органами” (ч. 1 ст. 1 Закону). Тобто йдеться не про органи держави чи органи здійснення якогось виду державної влади, а про державні органи як такі, що уповноважені здійснювати оперативно-розшукову діяльність [9].

### Висновки

Як зазначалось вище, установчі договори ЄС, акти органів ЄС, засновані на міжнародно-правових (міждержавних) актах також перебачають відповідні стандарти, своєрідні міжнародно-правові інструменти співпраці у правоохоронній сфері. Так, у ст. 29 Розділу VI «Положення про поліцейське та судове співробітництво у кримінальних справах» Договору про ЄС 1992 р. (зі змінами 1997 р. і 2007 р.) визначено стратегічну мету діяльності поліції держав-членів ЄС і детально закріплено основні обов'язки поліції країн-учасниць ЄС, спеціальних органів з питань координації спільного використання національних поліцейських сил країн Європи тощо [20].

Як бачимо, існуючі стандарти правоохоронної діяльності мають універсальний і регіональний характер, розробляються з урахуванням глобалізаційних та інтеграційних процесів. Вони, як засвідчує проведений аналіз, сприяють появі нових суб'єктів правоохоронної діяльності, формі методів їх роботи, підвищенню їх ефективності. Тим самим забезпечується поступово гармонізація, зближення національних правових систем окремих держав.

Без сумніву, у самому ЄС у сфері правоохоронної діяльності країни досягнення єдиної позиції, реалізація спільної політики не є простими завданнями. Це зайвий раз вказує на багатоаспектність та суспільну важливість досліджуваної проблеми, точніше комплексу проблем, необхідності постійного удосконалення механізму реалізації правоохоронної діяльності.

### Література

1. Горун О.В., Камінська Н.В., Фатхутдінова О.В. Теорія держави та права: навч. посібник. – К.: КНТ, 2011. – 216 с.
2. Декларация о полиции: Резолюция № 690 (1979) Парламентской ассамблеи Совета Европы от 8.05.1979 г. // Сборник документов Совета Европы в области защиты прав человека и борьбы с преступностью. – М.: СПАРК, 1998. – С. 77–81.
3. Дубінчак В. М. Правоохоронна діяльність: сутність, суб'єкти, засоби забезпе-

чення (теоретико-правовий аспект): дисерт. на здоб. наук. ступеня канд. юрид. наук за спеціальністю 12.00.01 – теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень/В.М. Дубінчак; Київ. націон. універ. внутр. справ. – К., 2010. – 424 с.

4. Європейські інституції та права людини в Європі: Резолюція 2041 (2015) від 6.03.2015 р./ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://instzak.rada.gov.ua/instzak/doccatalog/document?id=73456>

5. Каркач П. Координація діяльності правоохоронних органів держав-членів Європейського Союзу/ П. Каркач // *Історико-правовий часопис*. – 2013. – № 1. – С. 127-134.

6. Конституція України// Відомості ВРУ. – 1996. – №30. – Ст.141 / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.zakon.rada.gov.ua/>

7. Конституція України. Науково-практичний коментар/ редкол. В. Я. Тацій та ін.; Нац. акад. прав. наук України. – Х., 2012. – 1128 с.

8. Кучук А.М. Теоретико-правові засади правоохоронної діяльності в Україні: автореф. дис. на здоб. наук. ступ канд. юрид. наук за спеціал. 12.00.01 – теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень/ А.М. Кучук; Інститут законодавства Верховної Ради України. – Київ, 2007. – 22 с.

9. Модельный закон о полиции (милиции): принят на пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ. Постановление № 20–12 от 7.12.2002 г./ [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://portal.rada.gov.ua/rada>.

10. Модельный закон об оперативно-розыскной деятельности : принят на десятом пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ. Постановление № 10–12 от 6 декабря 1997 г./ [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://portal.rada.gov.ua/rada>.

11. Основні напрями реформування органів внутрішніх справ України в контексті досвіду зарубіжних країн та європейських стандартів діяльності поліції: аналітичний огляд/ Гусарев С.Д., Авакян Т.А., Чернявський С.С. та ін. – К.: НАВС, 2015. – 168 с.

---

---

### АНОТАЦІЯ

*У статті зосереджено увагу на стандарти, досвід євроінтеграційних процесів, конвергенцію правових систем, окремих правових інститутів. Акцентовано увагу на визначення сутності та природи державно-правових явищ, інститутів у зв'язку зі зміною і розвитком суспільних відносин, організації публічної влади, потреб та інтересів людини і громадянина, суспільства і держави з наголосом на правопорядок, правоохоронну і правозахисну діяльність, систему правоохоронних органів.*

12. Пікуля Т.О. Правоохоронні органи в механізмі держави України (теоретико-правові питання функціонування) : автореф. дис. на здоб. наук. ступеня канд. юрид. наук : спеціал. 12.00.01 – теорія держави та права; історія політичних і правових вчень/ Т.О. Пікуля; Нац. акад. внутр. справ України. – К., 2004. – 20 с.

13. Про міліцію: Закон України // Відомості ВРУ. – 1991. – № 4. – Ст. 20.

14. Про Національну поліцію: Закон України № 580-VIII від 02.07.2015 р./ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.zakon.rada.gov.ua>.

15. Регламент (ЄС) № 513/2014 Європейського Парламенту і Ради від 16.04.2014 р., що запроваджує, як частину Фонду внутрішньої безпеки, інструмент фінансової підтримки для поліцейської співпраці, запобігання і боротьби зі злочинністю та антикризового управління, а також скасовує Рішення Ради 2007/125/ЮВС./ [Електронний

ресурс]. – Режим доступу: <http://instzak.rada.gov.ua/instzak/doccatalog/>

16. Статус поліції: міжнародні стандарти і зарубіжне законодавство/ За заг. ред. О.А. Банчука. – К.: Москаленко О.М., 2013. – 588 с.

17. Сутність особливості і механізми реалізації правоохоронної політики держави / [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://pidruchniki.com/15931106/politologiya/pravoohoronna\\_politika](http://pidruchniki.com/15931106/politologiya/pravoohoronna_politika)

18. Фатхутдінов В.Г. Правоохоронна діяльність: природа, сутність, гуманізм (теоретико-правові та методологічні аспекти): автореф. дис. на здоб. наук. ступеня канд. юрид. наук : спеціал. 12.00.01 – теорія держави та права; історія політичних і правових вчень/ В. Г. Фатхутдінов; Київ. нац. ун-т внутр. справ. – К., 2006. – 16 с.

19. Федоров В.П. Человек и правоохранительная деятельность (философско-правовой аспект): автореф. дисс. на соискание научн. степени докт. юрид. наук: спец. 12.00.01 – теория и история государства и права; история политических и правовых учений/ В.П. Федоров. – СПб., 1996. – 55 с.

20. Convention Based on Article K.3 of the Treaty on European Union on the Establishment of a European Police Office: EU .Brussels, 18 July 1995 SN 3549/95/ Official Journal of the European Communities. – 1995. – 27 November. – P. 2–32.

21. Treaty on European Union / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.eurotreaties.com/maastrichttext.html>.