

УДК 341.4

<http://doi.org/10.5281/zenodo.1317009>[orcid.org/0000-0001-9203-1784](https://orcid.org/0000-0001-9203-1784)

© Лозо В.І., 2018

В.І. Лозо

## ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ ПРОГРАМ ДІЙ У ПРАВООХОРОННІЙ СФЕРІ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

**Анотація.** Програми дій ЄС (Actionprogrammes) - магістральні директорії розвитку правоохоронної сфери, до числа яких відносяться Проект Робера Шумана (1998–2000), Програма 1999 р по формуванню і розвитку простору свободи, безпеки і правосуддя в ЄС, Програма адміністративного співробітництва в галузі надання притулку, імміграції та перетину зовнішніх кордонів ODYSSEUS – ARGO, Рамкова програма по поліцейському і судовому співробітництву в сфері кримінальних справ 2002 року, Гаазька програма 2004 року, Цільова програма: попередження і боротьба зі злочинністю 2007–2013 рр., Стокгольмська програма 2009 року та інші. Головна мета програм – забезпечити, щоб заходи держав-членів з тією ж ефективністю застосовували і право Євросоюзу в цілому. Єврокомісія несе відповідальність за реалізацію проектів, проводить періодичну оцінку і представляє Європарламенту, раді ЄС, Екосоку і Комітету регіонів доповідь про оцінку їх виконання.

**Ключові слова:** Програми дій ЄС, Проект Робера Шумана, Програма по формуванню і розвитку простору свободи, безпеки і правосуддя в ЄС, ODYSSEUS - ARGO, Рамкова програма по поліцейському і судовому співробітництву в сфері кримінальних справ, Цільова програма щодо попередження та боротьби зі злочинністю, Гаазька і Стокгольмська програма.

**Аннотация.** Программы действий ЕС (Actionprogrammes) – магистральные директории развития правоохранительной сферы, к числу которых относятся Проект Робера Шумана (1998–2000), Программа 1999 г. по формированию и развитию пространства свободы, безопасности и правосудия в ЕС, Программа административного сотрудничества в области предоставления убежища, иммиграции и пересечения внешних границ ODYSSEUS – ARGO, Рамочная программа по полицейскому и судебному сотрудничеству в сфере уголовных дел 2002 г., Гаагская программа 2004 г., Целевая программа: предупреждение и борьба с преступностью 2007–2013 гг., Стокгольмская программа 2009 г. и другие. Главная цель программ – обеспечить, чтобы меры государств-членов с той же эффективностью применяли и право Евросоюза в целом. Еврокомиссия несет ответственность за реализацию проектов, проводит периодическую оценку и представляет Европарламенту, Совету ЕС, Экосоку и Комитету регионов доклад об оценке их выполнения.

**Ключевые слова:** Программы действий ЕС, Проект Робера Шумана, Программа по формированию и развитию пространства свободы, безопасности и правосудия в ЕС, ODYSSEUS – ARGO, Рамочная программа по полицейскому и судебному сотрудничеству в сфере уголовных дел, Целевая программа по предупреждению и борьбе с преступностью, Гаагская и Стокгольмская программа.

**Abstract.** EU Actionprogrammes – the main directories of law-enforcement sphere development including Rober Schuman Project (1998-2000), Program 1999 on formation and development of space of freedom, safety and justice in EU, ODYSSEUS – ARGO, Framework programme 2002 on police and judicial cooperation in sphere of criminal cases, Hague program 2004, Target program: the prevention and struggle against criminality, Stockholm program of 2009 and so on. The Overall objective of programs - to provide, that measures of member states with

the same efficiency applied also the European Union law as a whole. The Eurocommission bears responsibility for realisation of projects, spends a periodic estimation and represents to EuroParliament, Council of EU, Ekosok and Committee of regions the report on an estimation of their performance.

**Keywords:** Programs of actions of EU, Rober Schuman Project, Program on formation and development of space of freedom, safety and justice in EU, ODYSSEUS – ARGO, the Framework programme on police and judicial cooperation in sphere of criminal cases, the Target program under the prevention and struggle against criminality, Hague and Stockholm programs.

Діяльність Європейського Союзу спрямовується особливими політико-правовими програмами дій у різних галузях і сферах. З огляду на роль «припускаючих повноважень» і «джентельменських угод» у праві ЄС, ці програми істотно визначають магістральні директорії розвитку цієї інтегральної спільноти.

Політико-правовою основою діяльності поліції на рівні ЄС є Програми дії (Action programmes), до числа яких відносяться:

- 1) Проект Робера Шумана (1998–2000);
- 2) Програма 1999 р. щодо формування і розвитку простору свободи, безпеки і правосуддя в Європейському Союзі;
- 3) Програма адміністративного співробітництва в галузі надання притулку, імміграції та перетину зовнішніх кордонів ODYSSEUS-ARGO;
- 4) Рамкова програма щодо поліцейського і судового співробітництва у сфері кримінальних справ 2002 р.;
- 5) Гаазька програма 2004 р.;
- 6) Цільова програма: попередження і боротьба зі злочинністю 2007–2013 рр.
- 7) Стокгольмська програма 2009 року та ін.

1) Стартовим у цій сфері став Проект Робера Шумана (1998-2000) [1], що був прийнятий з урахуванням Декларації № 19 щодо виконання Договору про ЄС, яка підкреслила, що для належного функціонування Євросоюзу важливо, щоб заходи різних держав-членів приводили до застосування права Співтовариства (комунітарного) з тією ж ефективністю і суворістю як і внутрішньодержавного права. З цією метою Проект Робера Шумана був спрямований на розвиток навичок і знань по праву ЄС серед суддів, прокурорів і правознавців Співтовариства.

Оскільки комунітарні норми про свободи внутрішнього ринку мають пряму дію і можуть застосовуватися будь-яким національним судом, важливо, щоб практикуючі юристи були навчені праву ЄС для надання громадянам належних переваг у всіх державах-членах.

Програма під назвою «Проект Роберта Шумана» призначена для представників юридичних професій (судді, прокурори й адвокати) і складається з трьох напрямків: професійна підготовка, інформування та супровідні заходи. Головна мета програми – підтримати держави-члени в прояві ініціатив практичного характеру.

Подати проект на розгляд може будь-яка установа, відповідальна за навчання представників правових професій (асоціації юристів, професійні організації, Міністерства юстиції, університети і т.д.). Проекти відбираються на основі таких критеріїв, як практична застосовність, відповідність потребам професійної практики, міжнародний вимір і рентабельність.

Єврокомісія несе відповідальність за реалізацію проекту і проводить періодичну оцінку. Не пізніше двох років після запуску програми Єврокомісія представляє Європарламенту, Раді ЄС, Економічному і Соціальному Комітету та Комітету регіонів доповідь про оцінку її виконання.

2) Наступною в правоохоронній сфері стала заснована на Амстердамському договорі Програма 1999 р. щодо формування і розвитку простору свободи, безпеки і правосуддя в Європейському Союзі. Взаємне визнання судових рішень і необхідне зближення законодавства сприяло співпраці правоохоронних органів і судового захисту прав особистості. Крім того, Європейська Рада закликала до зближення матеріального і процесуального кримінального права щодо відмивання грошей, до уніфікації і розширення складу даного злочину у всіх державах-членах і можливого злиття в майбутньому правоохоронних структур держав-членів ЄС для виключення можливості використання злочинцями відмінностей у національних системах правосуддя для уникнення відповідальності.

3) Європейська Рада в Тампере 1999 р. поставила питання про створення загальноєвропейської системи надання притулку. На виконання цих рішень діяла раніше Програма адміністративного співробітництва в галузі надання притулку, імміграції та перетину зовнішніх кордонів ODYSSEUS [2] була замінена програмою ARGO [3]. Як один із заходів протидії нелегальній міграції був створений інститут радників з документів, компетенція яких поширюється на країни транзиту та країни – джерела нелегальної міграції. Радники з документів діють поряд з Мережею імміграційних співробітників зі зв'язків [4], дипломатичними представництвами та прикордонними службами.

Відповідно до положень Шенгенських угод на перевізників покладається відповідальність за транспортування на територію ЄС осіб без належних документів або оформлених неналежним чином. Це впливає з положень Директиви Ради ЄС 2001/51 / ЄС від 28 червня 2001 р. [5] і супутніх їй протоколів [6], які покладають на перевізників відповідальність у вигляді штрафів і вимоги із відшкодування витрат на перебування нелегальних мігрантів на території ЄС, а також їх повернення.

4) Для реалізації рішень саміту Європейської Ради 2002 року в Тампере про створення Простору свободи, безпеки і правосуддя в Європейському Союзі і про підвищення рівня співпраці у запобіганні та боротьбі з організованою злочинністю діяли такі програми, як Grotius II – Criminal, Oisin II, Stop II, Hippocrates і Falcone. Оскільки їх термін закінчувався, Єврокомісія запропонувала нову – Рамкова програма співпраці поліцейських і судових органів у кримінальних справах (Framework programme concerning police and judicial cooperation in criminal matters (AGIS)).

Рамкова програма співпраці поліцейських і судових органів у кримінальних справах (AGIS) [7] мала на меті встановити єдині правила спільного фінансування проектів держав-членів і країн-кандидатів у сфері правосуддя і внутрішніх справ для забезпечення мультидисциплінарного підходу до створення Простору свободи, безпеки та правосуддя, а також для координації діяльності щодо запобігання та боротьби з організованою злочинністю і торгівлею наркотиками в Європейському союзі.

Головні цілі програми включають:

- розвиток, реалізацію та оцінку політик Євросоюзу, пов'язаних зі створенням простору свободи, безпеки та правосуддя, а також з боротьбою і попередженням злочинності;
- стимулювання встановлення зв'язків, взаємодії, обміну інформацією та передовим досвідом між компетентними службами;
- сприяння співробітництву з країнами-кандидатами та іншими країнами поза ЄС.

Проекти включають співпрацю між правоохоронними органами та іншими організаціями, причетними до запобігання та боротьби зі злочинністю, а також до сприяння жертвам злочину. Проекти тривалістю до двох років і за участю не менше трьох держав-членів (або двох держав-членів і однієї країни-кандидата) можуть бути представлені громадськими або приватними організаціями, неурядовими організаціями, науково-дослідними інститутами, правоохоронними службами і асоціаціями.

Пропозиція адресована таким групам:

- а) практикуючим юристам;
- б) посадовим особам і співробітникам правоохоронних органів і служб сприяння потерпілим;
- в) співробітникам інших урядових відомств;
- г) представникам служб сприяння потерпілим.

Фінансування в рамках програми можуть отримати проекти, пов'язані з навчанням, схеми обміну і розташування, наукові дослідження, поширення отриманих результатів, сприяння створенню мереж, конференції та семінари.

Відповідальність за організацію управління програмою і її реалізацію покладається на Єврокомісію і держави-члени. Єврокомісія також відповідає за оцінку і відбір програм відповідно до низки таких критеріїв, як відповідність їх до цілей програми, європейський вимір проектів, діапазон участі країн-заявників, сумісність з пріоритетами політики ЄС у сфері правового співробітництва із загальних і кримінальних справ, ступінь доповнюваності проекту іншими варіантами співпраці і якість проекту з точки зору його концепції, організації, презентації та очікуваних результатів.

Єврокомісії допомагає комітет з представників держав-членів під головуванням представника Комісії, який може запрошувати представників країн-заявників на інформаційні зустрічі після засідань Комітету. Єврокомісія представляє Парламенту та Раді ЄС проміжну оцінку виконання програми, повідомлення про її продовження, а також заключну оцінку.

5) У 2004 р. у розвиток попередніх програм Європейською Радою 4 листопада 2004 року в Брюсселі була прийнята Гаазька програма, в якій були визначені завдання держав Євросоюзу в правоохоронній сфері на період з 2005 по 2010 рр. Цей документ визначив, що встановлення мінімальних правил у матеріальному і процесуальному праві передбачено для спрощення взаємного визнання судових рішень і співробітництва поліції та судів у кримінальних справах, що мають транскордонний вимір.

До числа основних завдань Програми увійшли наступні:

- максимальне посилення спільних можливостей ЄС і його держав-членів у забезпеченні основних прав, мінімальних процедурних стандартів і доступу до юридичного захисту;
- надання захисту відповідно до Женевської конвенції 1951 року та іншими міжнародними договорами;
- регулювання потоків міграції та контроль зовнішніх кордонів ЄС;
- боротьба з організованою транскордонною злочинністю і придушення загрози тероризму.

У сфері політики ЄС з питань притулку, міграції та кордонів Гаазька програма вказала необхідність комплексного підходу при її виконанні на всіх етапах міграції, виявлення її основних причин, регулювання в'їзду та доступу до проживання, політику інтеграції мігрантів і можливого їх повернення додому. Порушувалися питання вдосконалення збору, надання, обміну та ефективного використання даних про всі зміни, що відбуваються у сфері міграції, аспекти практичного співробітництва держав-членів у розробці загальної політики ЄС з надання притулку, міграції та кордонів, а також рівноправного розподілу відповідальності і фінансових зобов'язань. Основною метою в цьому напрямку було позначено втілення єдиної процедури надання притулку і єдиного статусу для осіб, які отримали притулок або додатковий захист.

б) Цільова програма: Запобігання і боротьба зі злочинністю (2007–2013 рр.). Як складову частину Генеральної програми з безпеки і забезпечення свобод Європейський Союз прийняв Цільову програму підтримки проектів щодо запобігання та боротьби з організованою і неорганізованою злочинністю [8]. Програма «Запобігання та боротьба зі злочинністю» замінила рамкову програму про взаємодію поліції і судів у кримінальному судочинстві [9] і скоригувала діяльність щодо запобігання та боротьби з такими злочинами як тероризм, торгівля людьми, посягання на дітей, наркоторгівля, незаконний оборот зброї, корупція і шахрайство.

Програма складається з чотирьох головних тем:

- 1) попередження злочинності та кримінологія;
- 2) правозастосовна практика;
- 3) захист і підтримка свідків;
- 4) захист потерпілих.

У рамках цих основних сфер дії в програмі заплановано:

- розвивати координацію і співробітництво між правоохоронними органами та іншими національними агентствами і відомствами ЄС;
- впроваджувати передову практику захисту потерпілих і свідків;
- стимулювати методи, необхідні для стратегічного попередження і боротьби зі злочинністю та підтримання безпеки як роботи, що проводиться в Мережі ЄС з попередження злочинності і публічно-приватного партнерства [10].

Програма дає можливість фінансувати здійснення наступних проектів і дій:

- проекти Європейського рівня, ініційовані і керовані Єврокомісією;
- транснаціональні проекти, що включають не менше двох держав-членів або одну державу-члена і країну-кандидата у ЄС;

– національні проекти між державами-членами, які розробляють транс-національні проекти і Союзні заходи, які доповнюють їх, або розвивають інноваційні технології, які можуть використовуватися іншими країнами;

– дозвіл використовувати діяльність (operating grants) неурядових організацій, що діють на некомерційних засадах заради цілей Європейського рівня.

Прийнятними діями визнаються оперативне співробітництво і координація, аналітика, моніторинг та оцінка діяльності, передачі технології та методології, навчання, обмін персоналом та експертами, а так само заходи з інформування та поширення досвіду.

Програма стосується правоохоронних органів та інших приватних або громадських діячів, включаючи регіональні та національні органи, соціальних партнерів, університети, статистичні бюро і неурядові організації, а так само відповідні міжнародні організації як партнерів.

Організації, які претендують на участь у програмі, повинні володіти правосуб'єктністю і бути заснованими в державі-члені. Організації, що орієнтуються на прибуток, мають доступ до грантів тільки в союзі з некомерційними або державними організаціями.

Цільова програма «Запобігання та боротьба зі злочинністю», як і програма «Запобігання, підготовленість і управління наслідками тероризму» [11], проводилась відповідно до рамкової програмою «Безпека і захист свобод» з бюджетом в 745 мільйонів ЄВРО протягом 2007–2013 років [12].

У ході реалізації Програми Єврокомісія направила Європарламенту і Раді ЄС Повідомлення 16 червня 2011 г. про проміжну оцінку рамкової програми – Безпека і забезпечення свобод (2007–2013 рр.) [13]. У цьому звіті при оцінці виконання Програми за період 2007–2009 рр. зазначалося, що проекти, які підтримуються програмою, в значній мірі сприяли таким наміченим результатам, як створення нових інструментів і методологій, а також поширення передової практики вирішення актуальних проблем. Значна більшість проектів стосується горизонтальних методів запобігання злочинам та співпраці між правоохоронними органами, які стали основними учасниками програми. Німеччина, Італія, Нідерланди та Сполучене Королівство відповідають за половину (48%) проектів. Однак Єврокомісія відзначила безліч проблем реалізації і недовикористання асигнувань. Було запропоновано поліпшити процедуру схвалення грантів і процес оцінки їх реалізації.

7) На зустрічі міністрів внутрішніх справ і міністрів юстиції країн Євросоюзу в 2009 р. була прийнята Стокгольмська програма, яка доповнила плани вдосконалення простору свободи, безпеки та правосуддя на період з 2010 по 2014 рр. двома новими сферами боротьби зі злочинністю:

а) побудова локальних і глобальних систем спостереження;

б) посилення контролю за електронною інформацією. Зокрема, закріплювалися обов'язки інтернетпровайдерів зберігати IP-адреси і відомості про активність користувачів, моніторинг IP-телефонії, телефонних розмов, СМС-повідомлень, інших способів зв'язку, а також розширення повноважень контролюючих органів і відомств.

Для вдосконалення Шенгенської інформаційної системи (SIS II) вводилися біометричні ідентифікатори з розширенням бази даних, включаючи відбитки пальців і ДНК, електронні мітки і супутникове спостереження, а також можливість застосування «мінімальної зброї» (less lethal weapons) в ході заходів із наведення громадського порядку. У рамках модифікації імміграційної політики і посилення дієвості контролю за переміщенням людей у рамках Союзу закріплювалася можливість для поліцейських органів перевіряти добровільність переїзду іммігрантів у держави ЄС, а також легальність проживання працівників на їх території. Крім того, передбачалося об'єднання внутрішнього і зовнішнього контролю. Так, для спостереження за громадянами ЄС, а також в'їжджаючих на його територію мігрантів, введені однотипні технічні засоби. Покращення системи обміну інформацією як між країнами Євросоюзу, так і між відомствами, підвищило ефективність контролю за переміщенням людей, тим самим звузило криміногенну обстановку.

### Літератури

1. Parliament and Council Decision No 1 496/98 / EC of 22 June 1998 establishing an action programme to improve awareness of Community law within the legal professions (Robert Schuman project) // OJ L 196, 14.07.1998; 2. 98/244 / JHA: Joint Action of 19 March 1 998 adopted by the Council on the basis of Article K.3 of the Treaty on European Union, introducing a programme of training, exchanges and cooperation in the field of asylum, immigration and crossing of external borders (Odysseus-programme) // OJ L 99, 31.3.1998, p. 2-7; 3. 2002/463 / EC: Council Decision of 13 June 2002 adopting an action programme for administrative cooperation in the fields of external borders, visas, asylum and immigration (ARGO programme) // OJ L 161, 19.6.2002, p. 11-15; 2004/867 / EC: Council Decision of 13 December 2004 amending Decision 2002/463 / EC adopting an action programme for administrative cooperation in the fields of external borders, visas, asylum and immigration (ARGO programme) // OJ L 371, 18.12. 2004, p. 48-49; <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:l33170>; 4. Council Regulation (EC) No 377/2004 of 19 February 2004 on the creation of an immigration liaison officers network // OJ L 64, 2.3.2004, p. 1-4; 5. Council Directive 2001/51 / EC of 28 June 2001 supplementing the provisions of Article 26 of the Convention implementing the Schengen Agreement of 14 June 1985 // OJ L 187, 10.7.2001, p. 45; 6. Protocol concerning the conditions and arrangements for admission of the Republic of Bulgaria and Romania to the European Union - Annex II: List of provisions of the Schengen acquis as integrated into the framework of the European Union and the acts building upon it or otherwise related to it , to be binding on and applicable in the new Member States as from accession (referred to in Article 4 (1) of the Protocol) // OJ L 157, 21.6.2005, p. 49-55; 7. Рішення Ради ЄС 2002/630 / JHA від 22 липня 2002 р // OJ L 203 of 01.08.2002; 8. Рішення Ради ЄС 2007/125 / JHA від 12 лютого 2007 р /<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32007D0125:EN:NOT>. 3 1 січня 2007 року це рішення замінило відповідні положення Рішення 2002/630 / JHA (AGIS); 9. Framework programme on police and judicial cooperation in criminal matters // [http://europa.eu/legislation\\_summaries/justice\\_freedom\\_security/police\\_customs\\_cooperation/\\_l33177\\_en.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/police_customs_cooperation/_l33177_en.htm) (AGIS); 10. Council Decision 2009/902 / JHA of 30 November 2009 setting up a European Crime Prevention Network (EUCPN) and repealing Decision 2001/427 / JHA // OJ L 321, 8.12.2009, p. 44-46; European crime prevention network (EUCPN) // <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=URISERV:j10033/> and public-private partnerships; 11. Council Decision of 12 February 2007 establishing for the period 2007 to 2013, as part of General Programme on Security and Safeguarding Liberties, the Specific Programme Prevention of and Fight against Crime // OJ L 58, 24.2.2007, p. 7-12; 12. Communication from the Commission to the Council and the European Parliament Establishing a framework programme on «Security and Safeguarding Liberties» for the period 2007-2013 / COM / 2005/0124 final; 13. COM (2011) 318 final - Not published in the Official Journal.