

## ЄВРОПЕЙСЬКІ ЗАСАДИ І СТАНДАРТИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ОРГАНІЗАЦІЇ ТА ДІЯЛЬНОСТІ ПОЛІЦІЇ

### EUROPEAN PRINCIPLES AND STANDARDS FOR ENSURING THE ORGANIZATION AND ACTIVITIES OF THE POLICE

Руденко М.М., к.ю.н.,  
доцент

*Київський університет інтелектуальної власності та права  
Національного університету «Одеська юридична академія»*

В статті з'ясовано основні Європейські засади і стандарти забезпечення організації та діяльності поліції. Доведено, що в законодавстві Європейському Союзу не передбачено функціонування загальноєвропейського класичного в українському розумінні органу внутрішніх справ. Проте, законодавство дозволяє створення певних суб'єктів публічної адміністрації з спільними повноваженнями в таких сферах, які прямо чи опосередковано відносяться до сфер, що забезпечуються поліцією, зокрема правосуддя та основні права, міграції, внутрішніх справ та охорони навколишнє середовище. Європол є найбільш авторитетне агентство ЄС із співробітництва правоохоронних органів, який є центральною ланкою архітектури внутрішньої безпеки ЄС, приділяючи особливу увагу протидії тероризму, кіберзлочинності та іншим серйозним формам злочинності. Його головною метою є створення безпечнішої Європи для всіх її громадян, дотримуючись основних прав і правил захисту даних. Співробітництво Національної поліції України з Європолом регулюється Угодою між Україною та Європейським поліцейським офісом про оперативне та стратегічне співробітництво. Що передбачає обмін інформацією, спеціальними знаннями, загальними зведеннями, результатами стратегічного аналізу, інформацією про процедури кримінальних розслідувань, методами запобігання злочинності, участь у навчальних заходах, надання консультацій та підтримки в окремих кримінальних розслідуваннях. Актуалізовано, що стандарти забезпечення організації та діяльності поліції, що визначені Радою Європи вимагають, що поліцейські повинні діяти чесно, неупереджено, з гідністю, не допускаючи корупції, захищати громадян і суспільство від небезпечних дій. Вони повинні не піддаватися дисциплінарним чи кримінальним санкціям за відмову виконувати протиправні накази. Мають забезпечувати медичний догляд затриманих, зберігати конфіденційність інформації та мати право на моральну і фізичну підтримку суспільства. Поліцейські повинні чітко розмежовувати свої повноваження з прокуратурою та судами, працювати у співпраці з громадськістю і поважати роль захисту адвокатів.

**Ключові слова:** внутрішня безпека, громадський порядок, запобігання злочинності, захист громадян, захист даних, кіберзлочинність, міграція, підтримка суспільства, правоохоронні органи, правосуддя, стратегічне співробітництво, суб'єкт публічної адміністрації, тероризм.

The article examines the main European principles and standards for ensuring the organization and activities of the police. It has been proven that European Union legislation does not provide for the functioning of a pan-European classical internal affairs body in the Ukrainian understanding. However, the legislation allows for the creation of certain public administration entities with joint powers in such areas that are directly or indirectly related to areas ensured by the police, such as justice and fundamental rights, migration, internal affairs, and environmental protection. Europol is the most authoritative EU agency for law enforcement cooperation, acting as the central link in the EU's internal security architecture, with particular attention to combating terrorism, cybercrime, and other serious forms of crime. Its main goal is to create a safer Europe for all its citizens while respecting fundamental rights and data protection rules. Cooperation between the National Police of Ukraine and Europol is regulated by the Agreement between Ukraine and the European Police Office on operational and strategic cooperation. This includes the exchange of information, specialized knowledge, general reports, results of strategic analysis, information on criminal investigation procedures, crime prevention methods, participation in training activities, and the provision of advice and support in specific criminal investigations. It has been highlighted that the standards for ensuring the organization and activities of the police, defined by the Council of Europe, require that police officers act honestly, impartially, with dignity, without allowing corruption, and protect citizens and society from dangerous actions. They should not be subjected to disciplinary or criminal sanctions for refusing to carry out unlawful orders. They must ensure medical care for detainees, maintain confidentiality of information, and have the right to moral and physical support from society. Police officers must clearly distinguish their powers from those of prosecutors and courts, work in cooperation with the public, and respect the role of defense lawyers.

**Key words:** citizen protection, crime prevention, cybercrime, data protection, internal security, justice, law enforcement agencies, migration, public administration entity, public order, public support, strategic cooperation, terrorism.

**Вступ.** Актуальність дослідження Європейських засад і стандартів забезпечення організації та діяльності поліції зумовлена потребою вдосконалення правового забезпечення поліції України у відповідності до європейських стандартів, особливо в контексті сучасних викликів та євроатлантичних прагнень України. У зв'язку з повномасштабним вторгненням російських терористів, питання забезпечення безпеки, громадського порядку та захисту прав громадян набувають особливої важливості.

Основні положення та висновки статті, що надають науково-практичну основу для реалізації принципів та стандартів Європейського Союзу, можуть сприяти реформуванню та вдосконаленню діяльності Національної поліції України. Особливо це стосується співпраці з Європолом, обміну інформацією, методами запобігання злочинності, та дотримання стандартів професійної етики та прав людини. Інтеграція європейських стандартів в українське законодавство та практику може значно підвищити ефективність правоохоронної діяльності, спри-

яти захисту прав і свобод громадян, забезпечити належний рівень громадської безпеки та правопорядку, а також зміцнити міжнародне співробітництво у сфері боротьби з організованою злочинністю, тероризмом та іншими серйозними злочинами.

**Огляд останніх досліджень і публікацій.** До проблеми забезпечення організації та діяльності поліції в аспекті адміністративно-правового забезпечення організації та діяльності МВС України звертались вчені правники В. Арендар, О. Бандурка, В. Басс, С. Берлач, О. Баклан, К. Білоусова, В. Большаков, В. Вдовічен, І. Волкова, Р. Волонинець, В. Галушко, О. Горішній, П. Діхтєвський, О. Дніпров, С. Домусчі, І. Зозуля, А. Іванишук, Р. Ієрінг, О. Єшук, І. Казанчук, С. Ківалов, В. Колпаков, Я. Кондратьєв, С. Константінов, С. Короед, М. Корнієнко, І. Костенко, В. Курило, І. Куценко, Д. Лазарєв, М. Мандель, Ю. Мех, Р. Мкртчян, Є. Мойсєєв, В. Олєфір, В. Опришко, Підберезних, Ю. Римаренко, С. Сливка, С. Стеценко, І. Ткаченко, М. Уварова, О. Ульянов, Л. Шапенко,

В. Шкарупа та ін. Проте, безпосередньо суспільні відносини сфери предмету нашої роботи вони не аналізували. Їх наукові пошуки були зосереджені на більш загальних, спеціальних чи суміжних викликах.

Отже, науковий аналіз Європейських засад і стандартів забезпечення організації та діяльності поліції є надзвичайно актуальним для України в сучасних умовах, оскільки воно сприяє посиленню безпеки держави, захисту прав громадян та інтеграції до європейського правового простору.

**Мета статті** полягає в тому, щоб на основі теорії адміністративного права та діючого загального законодавства Європейського Союзу розкрити засади і стандарти забезпечення організації та діяльності поліції.

**Виклад основних положень.** Загальними засадами публічного адміністрування в ЄС є те, що Європейський Союз може діяти лише в тих сферах, де його країни-члени дозволили це робити через договори ЄС. Договори визначають, хто може приймати закони в яких сферах національні уряди чи обидва. Це здійснюється у відповідності до трьох принципів: передача, коли ЄС має повноваження, надані йому договорами ЄС, які були ратифіковані всіма країнами-членами; пропорційність, коли дії ЄС не можуть перевищувати того, що необхідно для досягнення цілей договорів; субсидіарність – у сферах, де можуть діяти або ЄС, або національні уряди, ЄС може втручатися, лише якщо він може діяти більш ефективно. При цьому у деяких сферах лише ЄС може приймати закони. Роль країн-членів обмежена застосуванням законодавства, якщо ЄС не уповноважує їх самостійно приймати певні закони. У цих сферах ЄС має те, що договори називають винятковими повноваженнями: митний союз; правила конкуренції для єдиного ринку; монетарна політика для країн Єврозони; торгові та міжнародні угоди (за певних обставин); морські рослини і тварини, які регулюються спільною рибальською політикою ЄС або національні уряди можуть приймати закони. У певних сферах як ЄС, так і країни-члени можуть приймати закони. Але країни-члени можуть зробити це, лише якщо ЄС ще не запропонував закони або вирішив, що не буде. У цих сферах ЄС має те, що договори називають спільними повноваженнями: єдиний ринок, працевлаштування та соціальні питання, економічна, соціальна та територіальна згуртованість, сільське господарство, рибальство, навколишнє середовище, захист прав споживачів, транспорт, транс європейські мережі, енергетика, правосуддя та основні права, міграція та внутрішні справи, громадське здоров'я, дослідження та космос, співробітництво в галузі розвитку та гуманітарна допомога [1].

Отже, в законодавстві Європейському Союзу не передбачено функціонування загальноєвропейського класичного в українському розумінні органу внутрішніх справ. Проте, законодавство дозволяє створення певних суб'єктів публічної адміністрації з спільними повноваженнями в таких сферах, які прямо чи опосередковано відносяться до сфер, що забезпечуються поліцією, зокрема правосуддя та основні права, міграції, внутрішніх справ та охорони навколишнє середовище.

Найбільш авторитарним серед діючих є Агентство ЄС із співробітництва правоохоронних органів (Європол), яке є центральною ланкою архітектури внутрішньої безпеки ЄС. Співпраця та політика між правоохоронними органами розвиваються, приділяючи особливу увагу протидії тероризму, кіберзлочинності та іншим серйозним і організованим формам злочинності [2].

Головна мета це створення безпечнішої Європола на благо кожного в ЄС, дотримуючись основних прав і правил захисту даних, як неодноразово вимагав Парламент ЄС. Правовою основою Європолу є статті 33 (митне співробітництво), 87, 88 і 89 Договору про функціонування Європейського Союзу (TFEU). Одночасно треба відмітити основні законодавчі акти щодо поліцейського співробітни-

цтва, прийняті в рамках звичайної законодавчої процедури Європейського парламенту та Ради Європейського Союзу, зокрема це Директива 2013/40/ЄС від 12 серпня 2013 року про атаки на інформаційні системи та заміну Рамкового рішення Ради 2005/222 (відомо як «Директива про кіберзлочинність»); Регламент (ЄС) 2015/2219 від 25 листопада 2015 року про Агентство Європейського Союзу з навчання в правоохоронній сфері (CEPOL); Директива (ЄС) 2017/541 від 15 березня 2017 року щодо боротьби з тероризмом; Директива (ЄС) 2021/555 від 24 березня 2021 року щодо контролю за придбанням та володінням зброєю; Регламент (ЄС) 2018/1726 від 14 листопада 2018 року щодо Агентства Європейського Союзу з оперативного управління великими інформаційними системами в галузі свободи, безпеки та правосуддя (eu-LISA); Регламент (ЄС) 2018/1862 від 28 листопада 2018 року про створення, функціонування та використання Шенгенської інформаційної системи (SIS) у сфері поліцейського та судового співробітництва у кримінальних справах; Регламент (ЄС) 2019/818 від 20 травня 2019 року щодо створення рамок для взаємодії інформаційних систем ЄС у сфері поліцейського та судового співробітництва, прибутку та міграції; Директива (ЄС) 2022/2557 від 14 грудня 2022 року щодо стійкості критичних об'єктів; Директива (ЄС) 2023/977 від 10 травня 2023 року про обмін інформацією між правоохоронними органами держав-членів [3].

Цілями Європола є налагодження ефективної поліцейської співпраці на територію свободи, безпеки та справедливості, засновану на повазі до основних прав. Транскордонне правоохоронне співробітництво за участю поліції, митниці та інших правоохоронних служб – призначене для запобігання, виявлення та розслідування кримінальних правопорушень у всьому ЄС. Діяльність Європолу зосереджена на: боротьбі з незаконним обігом наркотиків; торгівлі людьми; протидії нелегальній імміграції; кіберзлочинності; підробка євро; шахрайство з ПДВ та відмивання злочинно набутих грошей і відстеження таких активів; припинення діяльності мобільних організованих злочинних груп та мотоциклістських банд; розслідування злочини проти проти інтелектуальної власності, контрабанда сигарет та тероризму [4].

Конвенція про Європол була підписана 26 липня 1995 року, а офіс офіційно розпочав свою роботу 1 липня 1999 року на основі розширених повноважень Амстердамського договору (підписаного 2 жовтня 1997 року). Зі створенням Шенгенської зони в 1985 році, транскордонне поліцейське співробітництво вже стало реальністю. З набуттям чинності Амстердамським договором, Шенгенське законодавство – включно з аспектами поліцейської співпраці – було включено до законодавства ЄС. Лісабонський договір значно спростив інституційні рамки, і більшість заходів щодо співпраці поліції ухвалюються відповідно до звичайної законодавчої процедури (спільне прийняття рішень) і підлягають судовому розгляду Судом ЄС. Поліцейське співробітництво разом із судовим співробітництвом у кримінальних справах не було повністю інтегровані Європол за своєю ініціативою з державами-членами неохідною інформацією. З Парламентом ЄС проводяться консультації щодо заходів оперативного співпраці, які ухвалюються Радою ЄС одноголосно. У разі відсутності одностайності в Раді ЄС дев'ять або більше держав-членів можуть працювати разом на основі посиленої співпраці. У цьому сценарії Європейська Рада призначає процес, щоб досягти консенсусу (механізм «аварійного гальмування» [5]. Партнерство та зовнішні угоди Європолу мають різні форми залежно від відносин, які агентство має з відповідною країною. Його найближчими партнерами є правоохоронні органи держав-членів Європейського Союзу (у кожній з яких є призначений національний підрозділ Європолу, який виконує функції зв'язку між органами влади цієї країни [6].

Співробітництво з Європолем регулюється положеннями Угоди між Україною та Європейським поліцейським офісом про оперативне та стратегічне співробітництво, підписаної у 2016 році та ратифікованої Законом № 2129-VIII від 12 липня 2017 року [7]. Згідно з Угодою, співробітництво включає обмін інформацією, обмін спеціальними знаннями, загальними зведеннями, результатами стратегічного аналізу, інформацією щодо процедур кримінальних розслідувань, методами запобігання злочинності, участь у навчальних заходах, а також надання консультацій та підтримки в окремих кримінальних розслідуваннях. Національним контактним пунктом для України визначено відділ по взаємодії з Європолем Національної поліції України, який діє як центральний контактний пункт між іншими компетентними органами України та Європолем. У 2015 році було ратифіковано Меморандум про взаєморозуміння між Україною та Європейським поліцейським офісом щодо встановлення захищеної лінії зв'язку. Крім того, у 2017 році підписано Меморандум про взаєморозуміння між Україною та Європейським поліцейським офісом стосовно конфіденційності та забезпечення збереження інформації, для якого підготовлено відповідний законопроект про його ратифікацію. У 2018–2019 роках Національною поліцією України було опрацьовано методологію Європолу з оцінки загроз організованої і тяжкої злочинності [8].

Отже, Європол це найбільш авторитетне агентство ЄС із співробітництва правоохоронних органів, який є центральною ланкою архітектури внутрішньої безпеки ЄС, приділяючи особливу увагу протидії тероризму, кіберзлочинності та іншим серйозним формам злочинності. Його головною метою є створення безпечнішої Європи для всіх її громадян, дотримуючись основних прав і правил захисту даних. Співробітництво Національної поліції України з Європолем регулюється Угодою між Україною та Європейським поліцейським офісом про оперативне та стратегічне співробітництво. Що передбачає обмін інформацією, спеціальними знаннями, загальними зведеннями, результатами стратегічного аналізу, інформацією про процедури кримінальних розслідувань, методами запобігання злочинності, участь у навчальних заходах, надання консультацій та підтримки в окремих кримінальних розслідуваннях.

Декларація про поліцію, яка була прийнята Парламентською Асамблеєю Ради Європи Резолюцією 690 у 1979 році, визначає що поліцейський виконує обов'язки, покладені на нього законом, захищаючи громадян і суспільство від небезпечних дій, діючи чесно, неупереджено і з гідністю, не допускаючи корупції. Забороняються страти, катування й інші форми нелюдського або принижуючого поводження, а поліцейський зобов'язаний відмовлятися від виконання таких наказів. Він виконує накази вищих

чинів, але утримується від протиправних наказів, протистоїть порушенням закону, діючи негайно за необхідності, або повідомляє начальству. За відмову виконувати протиправні накази поліцейський не піддається дисциплінарним чи кримінальним санкціям. Поліцейський не бере участь у переслідуванні осіб з расових, релігійних або політичних причин і несе відповідальність за свої протиправні дії. Поліцейський виявляє рішучість, але не перевищує меж розумного застосування сили, отримує чіткі інструкції щодо застосування зброї, забезпечує медичний догляд затриманих, зберігає конфіденційність інформації та має право на моральну і фізичну підтримку суспільства [9].

В свою чергу, Рада Європи через прийнятий ними Європейського кодексу поліцейської етики рекомендує урядам держав-членів керуватися у своєму законодавстві та практиці принципами, викладеними в кодексі, для поступового впровадження і широкого розповсюдження. Який підкреслює, що поліція, крім підтримання законності, виконує соціальні функції, а довіра громадськості до поліції залежить від їхньої поведінки, поваги до людської гідності та прав людини. Враховуючи різноманітність поліцейських структур у Європі, кодекс визначає спільні європейські принципи та керівні принципи для забезпечення безпеки та прав особи в демократичних суспільствах, на основі верховенством права. До основних цілей поліції в демократичне суспільство на основі верховенства права є: підтримання громадської спокою і правопорядку; захист та повага особистості, основних прав і свободи. Вона зобов'язана: попереджати та боротися зі злочинністю; розкривати злочини; виконувати допоміжні та сервісні функції для громадськості. Повинно здійснюватися чітке розмежування між повноваженнями поліції та прокуратури, судами. Поліція не повинна мати жодних контрольних функцій щодо них. Вона має працювати у тісній співпраці громадськістю та поважати роль захисту адвокатів. Поліція повинна бути організована таким чином щоб служити суспільну повагу як професіональний правозахисний та сервісний орган для громадськості будучи підпорядкована цивільній владі [10].

Отже, стандарти забезпечення організації та діяльності поліції, що визначені Радою Європи вимагають, що поліцейські повинні діяти чесно, неупереджено, з гідністю, не допускаючи корупції, захищати громадян і суспільство від небезпечних дій. Вони повинні не піддаватися дисциплінарним чи кримінальним санкціям за відмову виконувати протиправні накази. Мають забезпечувати медичний догляд затриманих, зберігати конфіденційність інформації та мати право на моральну і фізичну підтримку суспільства. Поліцейські повинні чітко розмежовувати свої повноваження з прокуратурою та судами, працювати у співпраці з громадськістю і поважати роль захисту адвокатів.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Areas of EU Action. European Commission. 2023. URL: [https://commission.europa.eu/about-european-commission/role-european-commission/law/areas-eu-action\\_en](https://commission.europa.eu/about-european-commission/role-european-commission/law/areas-eu-action_en)
2. Police Cooperation. European Parliament. 2023. URL: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/156/police-cooperation>
3. European Union Agency for Law Enforcement Cooperation (Europol). 2023. URL: [https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/institutions-and-bodies/search-all-eu-institutions-and-bodies/europol\\_en](https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/institutions-and-bodies/search-all-eu-institutions-and-bodies/europol_en)
4. About Europol. Europol. 2023. URL: <https://www.europol.europa.eu/about-europol>
5. Police cooperation. European Parliament. 2023. URL: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/156/police-cooperation>
6. Partners & Collaboration. Europol. 2023. URL: <https://www.europol.europa.eu/partners-collaboration>
7. Про ратифікацію Угоди між Україною та Європейським поліцейським офісом про оперативне та стратегічне співробітництво. Закон України від 12 липня 2017 року № 2129-VIII. *Відомості Верховної Ради*. 2017. № 33. ст. 361.
8. Співробітництво з ЄС. 2023. URL: <https://mvs.gov.ua/ministry/projekti-mvs/jevropayska-integraciya-ukrayini/spivrobitnictvo-z-jes-23626>
9. Declaration on the Police: adopted by resolution 690 (1979) of the Parliamentary Assembly of the Council of Europe. ACADEMIC. 2023. URL: <https://academic.oup.com/book/8116/chapter-abstract/153624907?redirectedFrom=fulltext>
10. The European Code of Police Ethics Council of Europe, Committee of Ministers The European Code of Police Ethics Recommendation Rec(2001)10 of the Committee of Ministers to member states on the European Code of Police Ethics Adopted by the Committee of Ministers on 19 September 2001 at the 765th meeting of the Ministers' Deputies. International Police Standards. 2002. URL: <https://www.dcaf.ch/sites/default/files/publications/documents/CoE.pdf>