

УДК 341.171

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ АГЕНТСТВА ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ З НАВЧАННЯ СПІВРОБІТНИКІВ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ

Хаврат Максим Сергійович,
аспірант кафедри міжнародного
і європейського права
юридичного факультету
(Харківський національний університет
імені В.Н. Каразіна, м. Харків, Україна)

У статті проаналізовано положення установчих актів ЄС (Маастрихтський, Амстердамський договори та Лісабонська угода) щодо співробітництва держав у навчанні співробітників правоохоронних органів; увагу приділено правовому статусу Агентства ЄС із навчання співробітників правоохоронних органів. Визначено, що CEPOL як Європейський поліцейський коледж було засновано на підставі Рішення Ради 2000/820/JHA як мережу, що об'єднує національні навчальні інститути для старших співробітників поліції у державах-членах. Регламентом (ЄС) 2015/2219 Європейського Парламенту та Ради від 25 листопада 2015 р. CEPOL наділено статусом Агентства Європейського Союзу з навчання співробітників правоохоронних органів. CEPOL уповноважений підтримувати, розвивати, здійснювати і координувати навчання співробітників правоохоронних органів, приділяючи при цьому особливу увагу захисту прав людини і основних свобод у контексті забезпечення правопорядку, зокрема у сфері запобігання і боротьби із серйозними злочинами, що зачіпають інтереси двох або більше держав-членів і тероризму, підтримання громадського порядку, зокрема міжнародна поліцейська робота над важливими подіями, а також планування та командування місіями Союзу, що також може містити навчання з керівництва правоохоронними органами та володіння мовою. Увагу зосереджено на тому, що кожна держава-член Євросоюзу має створити або призначити національний підрозділ, який виконуватиме функції органу зв'язку із CEPOL у мережі національних навчальних закладів для співробітників правоохоронних органів. Окрім того, CEPOL може встановлювати та підтримувати співробітництво з органами Союзу, (відповідно до цілей), з органами влади та навчальними закладами третіх країн, із міжнародними організаціями та приватними сторонами.

Ключові слова: агентство, безпека, навчання, правоохоронні органи, співробітництво.

LEGAL REGULATION OF THE ACTIVITIES OF THE EUROPEAN UNION AGENCY FOR LAW ENFORCEMENT TRAINING

Khavrat Maksym Serhiiovych,
Postgraduate Student at the International
and European Law Department
of Faculty of Law
(V.N. Karazin Kharkiv National
University, Kharkiv, Ukraine)

In this article it was analyzes the provisions of the European Union founding acts (Maastricht, Amsterdam and Lisbon treaties) regarding the cooperation of member-states in the training of law-enforcement officers; it was paid attention to the legal status of the European Union

Agency for Law Enforcement Training. It was determined that CEPOL as European Police College was established under Council Decision 2000/820/JHA as a network bringing together the national training institutes for senior police officers in the Member States. According to the Regulation (EC) No 2015/2219 of the European Parliament and of the Council of 25 November 2015 CEPOL was given the status of the European Union Agency for Law Enforcement Training. CEPOL is authorized for the support, developing, implementation and coordinate training for law enforcement officials, while putting particular emphasis on the protection of human rights and fundamental freedoms in the context of law enforcement, in particular in the areas of prevention of and fight against serious crime affecting two or more Member States and terrorism, maintenance of public order, in particular international policing of major events, and planning and command of Union missions, which may also include training on law enforcement leadership and language skills. It was focused on the fact, that every European Union member-state shall establish or designate a national unit, which shall be the liaison body with CEPOL within its network of national training institutes for law enforcement officials in the Member States. In addition, CEPOL may establish and maintain cooperative relations with Union bodies, in accordance with their objectives, with authorities and training institutes of third countries, with international organizations and with private parties.

Key words: agency, security, training, law-enforcement bodies, cooperation.

Постановка проблеми. Співробітництво держав-членів Європейського Союзу (далі – ЄС, Союз) у різноманітних сферах суспільного життя є невід’ємною умовою належного функціонування Союзу. Одним із важливих напрямів взаємодії держав є боротьба зі злочинністю. І хоча означене належить до внутрішньої компетенції держав, проте ступінь небезпеки деяких протиправних діянь є таким, що вимагає більш ефективної боротьби з ними шляхом об’єднання державних зусиль. У цьому аспекті варто зазначити, що ефективність попередження і виявлення кримінальних правопорушень нерозривно пов’язане зі ступенем кваліфікованості кадрів, що працюють у правоохоронній сфері. Зважаючи на означене, важливу роль відіграє підтримка держав-членів ЄС у підготовці та навчанні персоналу, обміні кваліфікованими кадрами і забезпеченні необхідним обладнанням для проведення кримінального переслідування тощо. Водночас слід зауважити, що в науці міжнародного публічного права означеному питанню не приділено достатньої уваги, що свідчить про актуальність та вчасність обраної теми дослідження.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання щодо співробітництва держав-членів ЄС у сфері навчання співробітників правоохоронних органів досі залишалося поза межами наукових досліджень в українській науці міжнародного права. Окремі аспекти поліцейського співробітництва держав-членів ЄС висвітлено у наукових працях вітчизняних і зарубіжних науковців, серед яких: Т. Анакіна, М. Баймуратов, М. Буроменський, М. Микієвич, О. Передерій, С. Перепьолкін, Т. Сироїд та ін. Однак ця тематика потребує подальшого детального дослідження.

Постановка мети. Мета статті полягає у проведенні аналізу правової основи співробітництва держав-членів ЄС щодо підготовки і навчання співробітників правоохоронних органів.

Для досягнення мети поставлено такі завдання: дослідити положення установчих актів ЄС щодо співробітництва держав у навчанні співробітників правоохоронних органів, проаналізувати особливості правового статусу Агентства ЄС із навчання співробітників правоохоронних органів.

Виклад основного матеріалу. Договором про функціонування ЄС (у редакції 2016 р.) закріплено положення, згідно з яким Союз розвиває поліцейське співробітництво,

до участі в якому залучаються всі компетентні органи держав-членів, зокрема поліцейські, митні та інші спеціалізовані репресивні служби. Із цією метою Європейський парламент і Рада можуть установлювати заходи з низки питань, зокрема у сфері підтримки навчання персоналу, а також співробітництва в обміні кадрами, забезпеченні обладнанням і криміналістичних дослідженнях (ст. 87 (колишня ст. 69 F) [1]. Водночас слід указати на те, що означеному питанню приділено увагу ще в положеннях Маастрихтського договору, зокрема вказано, що з метою досягнення цілей Союзу (вільного пересування людей) і без шкоди для повноважень Європейського співтовариства, держави-члени розглядають сферу співпраці поліції у запобіганні тероризму, незаконному обігу наркотиків та інших серйозних форм міжнародної злочинності і боротьби з ними, вміщуючи, за необхідності, деякі аспекти митного співробітництва, що становить спільний інтерес (ст. К. 1). У Декларації до Маастрихтського договору щодо співпраці поліції також було підтверджено згоду держав-членів передбачити вжиття низки практичних заходів щодо підтримки національних органів кримінального розшуку і безпеки в координації розслідувань і пошукових операцій, створення баз даних, центрального аналізу й оцінки інформації, збирання та аналізу національних програм профілактики для направлення державам-членам і для розробки загальноєвропейських стратегій профілактики, заходів, пов'язаних із подальшим навчанням персоналу, дослідженнями, питаннями криміналістики і діловодства [2]. Пізніше означене положення відображено Амстердамським (ст. К. 2 (с) та Лісабонським (ст. 69 F) договорами.

Питанню необхідності обміну в навчанні також приділено увагу в межах Стокгольмської програми – «Відкрита та безпечна Європа, яка служить своїм громадянам і захищає їх». Так, указано, що задля формування справжньої європейської судової та правоохоронної культури важливо активізувати навчання з питань, пов'язаних із ЄС, і зробити його систематично доступним для всіх професій, які залучені до процесу реалізації зони свободи, безпеки та правосуддя: суддів, прокурорів, співробітників судових органів, поліції і митниці. Мета такого навчання має полягати у систематичному застосуванні запропонованих європейських схем навчання. Незважаючи на той факт, що держави-члени несуть головну відповідальність за реалізацію цієї мети, Союз повинен надавати їм необхідне сприяння і фінансову допомогу, а також мати власні механізми для підтримки національних зусиль. Здійснення означеного досягається шляхом прийняття Плану дій для істотного підвищення рівня європейських схем навчання та систематичного обміну в Союзі, розробки конкретних програм обміну в стилі «Еразмус», у яких могли б брати участь держави, що не є членами ЄС, країни-кандидати та країни, з якими Союз уклав угоди про партнерство та співробітництво, забезпечення того, що питання участі у спільних курсах, вправах і програмах обміну вирішувалося на основі завдань і не залежало від галузевих критеріїв. Європейська Рада також звернула увагу на те, що аспекти міжнародного та європейського співробітництва повинні бути частиною національної навчальної програми, а CEPOL і FRONTEX мають відігравати ключову роль у навчанні співробітників правоохоронних органів і прикордонників із метою забезпечення європейського виміру в навчанні (п. 1.2.6) [3].

Значення CEPOL у становленні правоохоронних, судових та прикордонних органів, які б володіли передовими технологіями та досвідом своєї спеціалізації, також визнано у Стратегії внутрішньої безпеки для Європейського Союзу «До європейської моделі безпеки» [4, с. 28]. У Європейській програмі безпеки COM (2015) 185 final акцентовано увагу на тій обставині, що на додаток до обміну інформацією і оперативного співробітництва, ЄС надає підтримку в діяльності, пов'язаній із безпекою, за допомогою навчання, фінансування і просування досліджень й інновацій. Ефективність інструментів співпраці залежить від того, як співробітники правоохоронних органів

у державах-членах їх використовують. Навчання є необхідним для того, щоб місцева влада могла використовувати такі інструменти в оперативних ситуаціях. При цьому CEPOL організовує курси, визначає загальні навчальні плани з прикордонного співробітництва та програми обміну (п. 2.3) [5].

CEPOL як Європейський поліцейський коледж засновано на підставі Рішення Ради 2000/820/JHA як мережі, що об'єднує національні навчальні інститути для старших співробітників поліції у державах-членах. Рішенням Ради 2005/681/JHA вказане рішення було скасовано та реформовано CEPOL на суб'єкта Союзу. Регламентом (ЄС) 2015/2219 Європейського Парламенту та Ради від 25 листопада 2015 р. CEPOL наділено статусом Агентства Європейського Союзу з навчання співробітників правоохоронних органів (ст. 1), уповноваженого підтримувати, розвивати, здійснювати і координувати навчання співробітників правоохоронних органів, приділяючи при цьому особливу увагу захисту прав людини й основних свобод у контексті забезпечення правопорядку, зокрема у сфері запобігання і боротьби із серйозними злочинами, що зачіпають інтереси двох або більше держав-членів і тероризму. Із цією метою CEPOL надано повноваження: 1) надавати підтримку державам-членам в організації навчання з метою підвищення обізнаності та знань про впровадження і використання міжнародних і союзних документів про співпрацю правоохоронних органів; Союзні органи, зокрема Європол, Євроюст та Фронтекс, їх функціонування і роль; поліцейські і судові аспекти співробітництва правоохоронних органів і практичні знання про доступ до інформації; 2) надавати підтримку державам-членам у розвитку регіонального і двостороннього співробітництва щодо правозастосування між державами-членами, органами Союзу і третіми країнами; 3) розробляти, здійснювати і координувати навчання у конкретних кримінальних або поліцейських тематичних галузях; 4) розробляти, здійснювати і координувати навчання, метою якого є підтримка держав-членів та органів Союзу в навчанні співробітників правоохоронних органів для участі в місіях Союзу і в діяльності з нарощування потенціалу правоохоронних органів у третій країні; 5) навчати інструкторів і допомагати в удосконаленні та обміні найкращими методами навчання. До завдань CEPOL також було зараховано підготовку багаторічних аналітичних досліджень щодо потреб у навчанні та багаторічних навчальних програм. Такі навчальні заходи і продукти, розроблені Агентством, уміщують курси, семінари, конференції, електронні навчальні курси; загальні навчальні програми для співробітників правоохоронних органів із конкретних предметів, що стосуються Союзу; навчальні модулі, градуальовані за рівнями складності, необхідними для відповідної цільової групи, й орієнтовані або на конкретний географічний регіон, конкретну тематичну область злочинної діяльності або на певний набір професійних навичок; програми обміну, навчальні поїздки тощо. Крім цього, CEPOL може надавати підтримку місіям Союзу і створювати потенціал у третій країні шляхом здійснення оцінки (в координації з іншими відповідними органами Союзу), впливу чинної політики та ініціатив у сфері підготовки співробітників правоохоронних органів, пов'язаних із Союзом; розробки і проведення навчання для підготовки співробітників правоохоронних органів до участі в місіях Союзу, зокрема для того, щоб вони могли отримати відповідні мовні навички; розробки і проведення навчання для співробітників правоохоронних органів із третій країн, зокрема з країн, які є кандидатами на вступ до Союзу (ст. 3, 4) [6].

Означені функції CEPOL виконує у складі Правління, Виконавчого директора, Наукового комітету з навчання (за необхідності) та інших консультативних органів, заснованих Правлінням (ст. 7). Крім цього, кожна держава-член має створити або призначити національний підрозділ, який виконуватиме функції органу зв'язку із CEPOL у мережі

національних навчальних закладів для співробітників правоохоронних органів. Такі національні підрозділи несуть відповідальність за виконання низки завдань, серед яких є надання CEPOL інформації, необхідної для виконання його безпосередніх завдань, сприяння ефективній взаємодії і співпраці CEPOL з усіма відповідними навчальними закладами, зокрема відповідними науково-дослідними інститутами в державах-членах, сприяння і просування робочих програм CEPOL, надання відповідей на запити CEPOL, організація і відбір учасників та експертів для діяльності на національному рівні, проведення заходів та зустрічей у своїх державах-членах, підтримка у створенні та реалізації програм обміну для співробітників правоохоронних органів тощо (ст. 6). CEPOL також може здійснювати співробітництво з органами Союзу, міжнародними організаціями та третіми країнами через органи влади та навчальні заклади, які з цією метою уклали угоди із Союзом. Задля встановлення такого зв'язку укладаються робочі домовленості, в яких визначається характер, обсяг і спосіб, яким органи влади та навчальні заклади третіх країн, міжнародні організації та приватні сторони можуть брати участь у роботі CEPOL, положення, що стосуються участі в ініціативах CEPOL, фінансових внесків і персоналу (ст. 34). Згідно з інформацією, що міститься на офіційному веб-сайті CEPOL, Україна перебуває у процесі ведення переговорів щодо укладення робочої домовленості відповідно до ст. 34 Регламенту 2015/2219.

Варто також зауважити, що CEPOL здійснює підготовку багаторічних і річних робочих програм. Багаторічні програми мають визначати спільне стратегічне програмування, зокрема цілі, очікувані результати та показники ефективності, а також планування ресурсів, зокрема багаторічний бюджет і персонал. Вони повинні містити стратегію відносин із третіми країнами і міжнародними організаціями. У річній робочій програмі відображаються докладні цілі, очікувані результати та показники ефективності. Вона також має містити опис фінансованих заходів й інформацію щодо бюджетних і людських ресурсів, які виділяються на кожну дію, відповідно до принципів бюджетування й управління. Річна робоча програма має відповідати багаторічному програмуванню (ст. 10). Так, Рішенням Правління 32/2018/МВ було прийнято Робочу програму на 2019–2021 рр. До багаторічних цілей Агентства означена програма віднесла забезпечення високоякісних, міждисциплінарних, інноваційних та актуальних варіантів навчання, заохочення розвитку досліджень, що стосуються навчальної діяльності, і поширення результатів досліджень, професійне керівництво й управління в організаційній діяльності.

Висновки. Таким чином, виходячи з вищевикладеного, доходимо висновку, що CEPOL як Агентство ЄС із навчання співробітників правоохоронних органів об'єднує мережу навчальних закладів для співробітників правоохоронних органів у державах-членах ЄС та надає їм підтримку в проведенні первинної підготовки за пріоритетами в галузі безпеки, співпраці правоохоронних органів і обміну інформацією. CEPOL також уповноважений на співпрацю з органами ЄС, міжнародними організаціями та третіми країнами з метою здійснення навчання та підготовки, спрямованої на попередження та викорінення найсерйозніших загроз безпеці.

Список використаних джерел:

1. Consolidated version of the treaty on the functioning of the European Union 7.6.2016. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:12016E/TXT> (дата звернення: 14.01.2019).
2. Treaty on European Union, as signed in Maastricht on 7 February 1992. URL: https://europa.eu/european-union/sites/europaeu/files/docs/body/treaty_on_european_union_en.pdf.

3. The Stockholm Programme – An open and secure Europe serving and protecting the citizen. URL: https://ec.europa.eu/anti-trafficking/sites/antitrafficking/files/the_stockholm_programme_-_an_open_and_secure_europe_en_1.pdf (дата звернення: 14.01.2019).
4. Internal security strategy for the European Union (Towards a European security model). URL: <https://www.consilium.europa.eu/media/30753/qc3010313enc.pdf> (дата звернення: 14.01.2019).
5. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the regions. The European Agenda on Security COM (2015) 185 final. URL: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/documents/basic-documents/docs/eu_agenda_on_security_en.pdf (дата звернення: 14.01.2019).
6. Regulation (EU) 2015/2219 of the European Parliament and of the Council of 25 November 2015 on the European Union Agency for Law Enforcement Training (CEPOL) and replacing and repealing Council Decision 2005/681/JHA. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32015R2219&from=BG> (дата звернення: 14.01.2019).
7. Decision of the Management Board 32/2018/MB on the CEPOL single programming document 2019-2021 adopted by the Management Board on 14 December 2018. URL: <https://www.cepol.europa.eu/sites/default/files/32-2018-MB.pdf> (дата звернення: 14.01.2019).

УДК 342.9

ЗМІСТ ПОНЯТТЯ «ДИСКРЕЦІЯ» В ПОДАТКОВОМУ ПРАВІ

Ханова Надія Олександрівна,
здобувач кафедри
адміністративного та митного права
(Університет митної справи та фінансів,
м. Дніпро, Україна)

У статті проаналізовано зміст поняття «дискреція» в податковому праві. Зазначено, що такі категорії, як «дискреція» та «розсуд», розглядаються в праві як категорії, що є змістовно тотожними. Проаналізовано доктринальні підходи до визначення самої дефініції поняття «розсуд» («дискреція») та визначено основні ознаки розсуду як загальнотеоретичного явища. Автором статті зазначено, що реалізація розсуду є комплексним мисленнево-аналітичним актом (інтелектуальна складова), реалізація якого можлива за посередництва активних та свідомих дій суб'єкта правозастосування (вольовий складник). При цьому автором підтверджено думку, що реалізацію розсуду часто пов'язують саме зі здійсненням дискреційних повноважень. У контексті розуміння терміна «повноваження» більш доцільним убачається говорити про те, що розсуд пов'язаний саме із таким їх складником, як права органу державної влади. Автор звертає увагу на формулювання нормативно закріплених дефініцій поняття «дискреційні повноваження». Зазначено, що поняття «дискреційні повноваження» отримало свою формалізацію в межах приписів Рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи № R(80)2 стосовно здійснення адміністративними органами влади дискреційних