

Інформаційна довідка
щодо правових актів Європейського Союзу у правоохоронній сфері:
аналітичний огляд
(січень – жовтень 2024 р.)*

Анотація. В Інформаційній довідці проаналізовано й узагальнено питання, яким приділено увагу в правових актах Європейського Союзу (ЄС) у сфері правоохоронної діяльності, застосування обмежувальних (санкційних) заходів тощо у період із січня по жовтень 2024 року. Довідка має аналітично-інформативний характер.

Ключові слова: правові акти ЄС, правопорядок, обмежувальні заходи, санкції.

Вступна частина. Євроінтеграційний трек України, успішний переговорний процес та вступ України до ЄС залежать від обізнаності щодо права Європейського Союзу та його актів.

Водночас право ЄС є досить динамічним і ухвалені акти потребують постійного моніторингу.

Дослідницька служба Верховної Ради України (далі – Дослідницька служба) щомісяця готує реферативні огляди новоприйнятих актів ЄС, які системно інформують щодо прийнятих законодавчих і незаконодавчих актів ЄС, ілюструють тенденції розвитку асquis ЄС та актуальні питання для держав-членів ЄС. Із Путівниками асquis ЄС (Євродайджестами) можна ознайомитися на вебсайті Дослідницької служби¹. У період із січня по жовтень 2024 року підготовлено вісім таких Путівників.

Також базове розуміння структури, цілей діяльності та джерел права Європейського Союзу представлено в Путівнику з адаптації законодавства України до права ЄС².

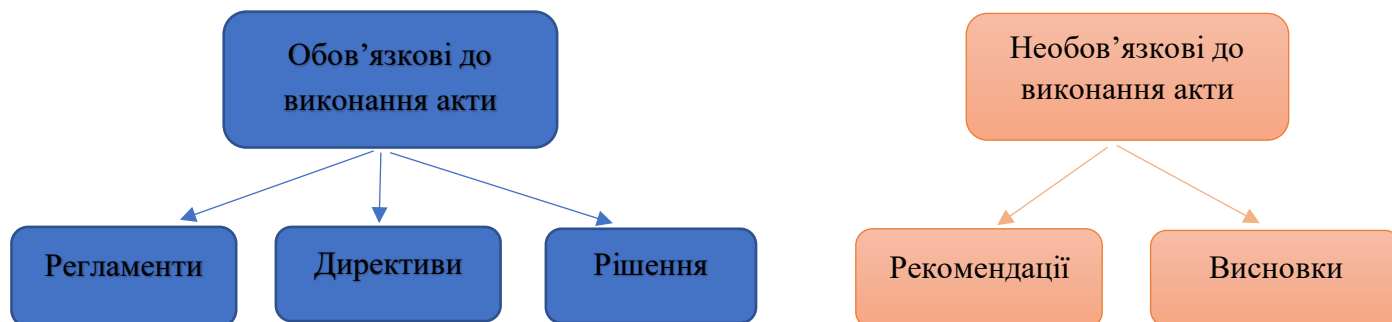
Види і правова природа правових актів ЄС визначені у статті 288 Договору про функціонування Європейського Союзу (ДФЄС). Стаття 290 ДФЄС дозволяє Європейській Комісії ухвалювати делеговані акти, а стаття 291 надає Комісії та, в окремих випадках, Раді ЄС повноваження ухвалювати імплементаційні акти.

На виконання установчих договорів інституції ЄС приймають регламенти, директиви, рішення, рекомендації та висновки. Ці акти можна поділити на обов'язкові й необов'язкові до виконання. Регламенти, директиви та рішення є обов'язковими до виконання, а висновки і рекомендації – необов'язковими (Рис. 1).

Рішення, які приймаються, як правило, Європейською Комісією за результатами делегування повноважень (делеговані акти) або з метою коректної імплементації законодавчого акта (імплементаційні акти), – незаконодавчі акти (стаття 289 ДФЄС).

¹ Дослідницька служба Верховної Ради України. URL: https://research.rada.gov.ua/documents/analyticRSmaterialsDocs/analytical_periodical

² Путівник з адаптації законодавства України до права ЄС. Дослідницька служба Верховної Ради України. URL: <https://research.rada.gov.ua/uploads/documents/32597.pdf>



Регламент – обов'язковий до виконання законодавчий акт, який повинен застосовуватися в повному обсязі на всій території ЄС. Регламенти адресовані всім державам-членам. Регламент є прямо застосованим, він не транспонується в національні правові системи.

Директива – законодавчий акт, що встановлює мету, якої повинні досягти всі держави-члени ЄС; є обов'язковою для кожної держави-члена, якій вона адресована, але повинна залишати вибір форми і методів досягнення результату на розсуд національних органів державної влади. Директива покладає на держави-члени обов'язок видавати правові акти для досягнення результату, зазначеного в директиві (імплементувати директиву у внутрішнє законодавство). Оскільки Україна не є членом ЄС, то її обов'язок з імплементування директив впливає з Угоди про асоціацію.

Рішення – є обов'язковим до виконання у повному обсязі правовим актом; застосовується, зокрема, для вирішення конкретного питання, яке стосується визначеного адресата (як правило, окремої держави-члена), тобто це акт індивідуального характеру.

Рекомендації (Європейської Комісії) – необов'язковий правовий акт, що містить важливі приписи для тлумачення обов'язкових актів ЄС або національних правових актів, прийнятих на виконання актів ЄС.

Висновок – акт-заява, що не має обов'язкової сили.

Євроінтеграційний шлях України й позитивні результати переговорного процесу вимагають подальшої «інвентаризації» вітчизняного законодавства та активної імплементування *acquis* ЄС у національне законодавство. Узагальнення предметів правового регулювання правових актів ЄС сприяє комплексному баченню тенденцій розвитку законодавства в тій чи іншій сфері, пріоритетності питань європейських партнерів та визначенню подальших імплементування кроків у відповідних напрямках.

Основна частина. Правові акти ЄС стосуються різних сфер суспільного життя (усього 20 таких сфер³) (Рис. 2).

³ Directory of European Union legislation. URL: <https://eur-lex.europa.eu/browse/directories/legislation.html>

•General, financial and institutional matters



•Customs Union and free movement of goods



•Agriculture



•Fisheries



•Right of establishment and freedom to provide services



•Freedom of movement for workers and social policy



•Transport policy



•Competition policy



•External relations



• Taxation



•Energy



•Economic and monetary policy and free movement of capital



•Environment, consumers and health protection



•Science, information, education and culture



•Law relating to undertakings



•Common Foreign and Security Policy



•Industrial policy and internal market



•Regional policy and coordination of structural instruments



•Area of freedom, security and justice



•People's Europe



Питання правоохоронної діяльності та правопорядку належать до зовнішньої і безпекової політики ЄС та сфери свободи, безпеки і правосуддя. Із **462** документів у 2024 році (станом на 01.11.2024 р.) ці питання ставали предметом правового регулювання у **117** випадках: **70** разів – за розділом 18 (спільна зовнішня та безпекова політика) і **47** разів – за розділом 19 (сфера свободи, безпеки та правосуддя) (Рис. 3).

Рис. 3



Актив про солідарність з Україною в забезпеченні її територіальної цілісності, суверенітету та незалежності, а також щодо врегулювання окремих аспектів виконання Україною Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони – прийнято понад **30**.



Варто відмітити, що необов'язкові до виконання акти ЄС (рекомендації і висновки) у досліджуваній період не стосувалися питань, що становлять інтерес для України, тому вони не беруться до уваги в цьому аналізі.

Серед **43** правових актів у правоохоронній сфері, що або стосуються України, або потенційно становлять інтерес для нашої держави:

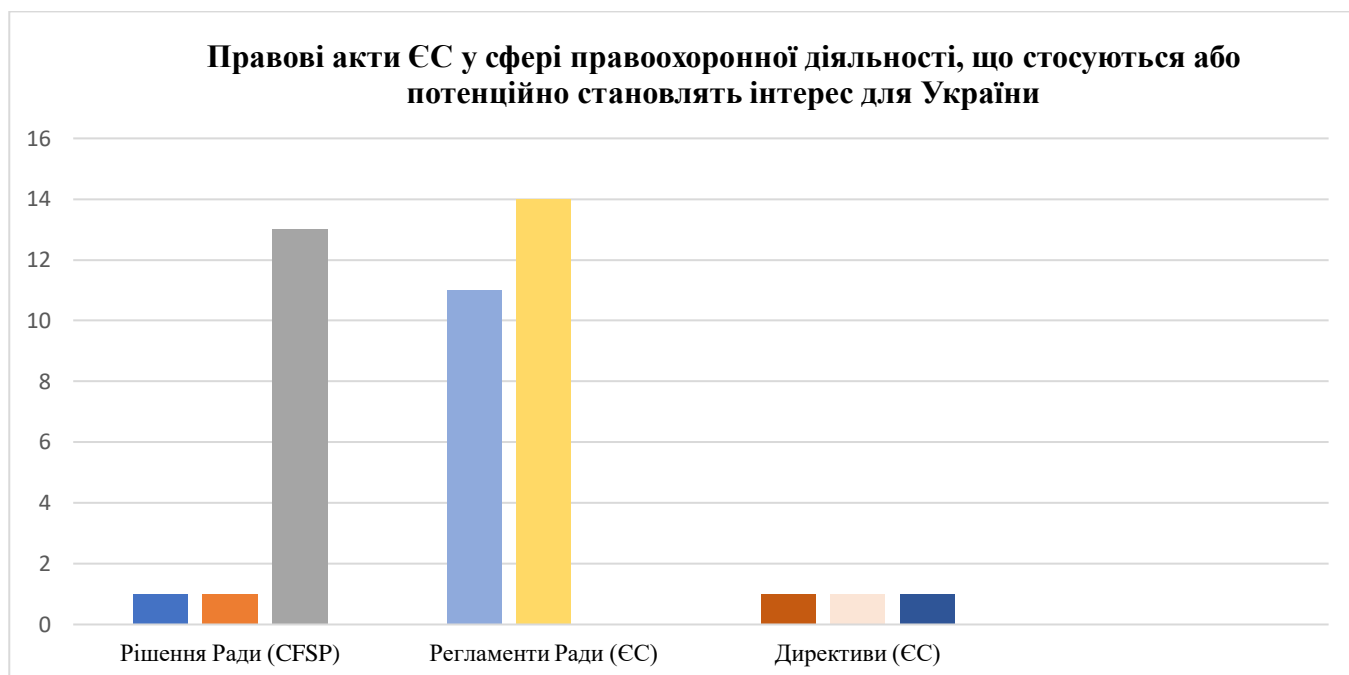
- **15** Рішень Ради (CFSP⁴), 2 із них імплементаційні: 1 – щодо реформування сектору цивільної безпеки України; 1 – про схвалення оцінки Плану щодо України; 13 – щодо обмежувальних заходів;
- **25** Регламентів Ради (ЄС), 8 із них імплементаційні: 11 – стосовно правоохоронних аспектів і правопорядку; 14 – щодо обмежувальних заходів;
- **3** Директиви (ЄС), із них: 1 – щодо обмежувальних заходів, 1 – стосовно запобігання та боротьби з торгівлею людьми, і 1 – щодо захисту довкілля за допомогою кримінального права (Рис. 4, 5).

У цілому, **27** правових актів стосуються застосування обмежувальних заходів, зокрема стосовно дій, які підривають або загрожують територіальній цілісності, суверенітету й незалежності України.

Рис. 4



⁴ Common Foreign and Security Policy (Спільна зовнішня політика та політика безпеки ЄС). URL: https://fpi.ec.europa.eu/what-we-do/common-foreign-and-security-policy_en



- щодо реформування сектору цивільної безпеки України
- про схвалення оцінки Плану щодо України
- щодо обмежувальних заходів
- стосовно правоохоронних аспектів і правопорядку
- щодо обмежувальних заходів
- щодо обмежувальних заходів
- щодо обмежувальних заходів
- стосовно запобігання та боротьби з торгівлею людьми
- щодо захисту довкілля за допомогою кримінального права

Рішення Ради (CFSP) стосуються:

- реформування сектору цивільної безпеки України;
- обмежувальних заходів проти тих, хто підтримує, сприяє або уможливорює насильницькі дії ХАМАСу та Палестинського ісламського джихаду;
- обмежувальних заходів: (1) у зв'язку з військовою підтримкою Іраном агресивної війни Росії проти України та збройних груп і організацій на Близькому Сході та в Червоному морі; (2) у зв'язку з діями Росії, що дестабілюють ситуацію в Україні.

Регламенти Ради (ЄС) стосуються: правоохоронної співпраці; перевірки громадян на кордоні та їх повернення; переміщення осіб; отримання міжнародного захисту; порівняння біометричних даних; надання притулку та управління міграцією.

Також у Регламентах йдеться про застосування обмежувальних заходів (санкцій). Так, наприклад, Регламент Ради (ЄС) 2024/2642 від 08.10.2024 р.⁵ встановлює перелік фізичних і юридичних осіб, організацій та органів, щодо яких застосовується заморожування коштів і економічних ресурсів, що належать, перебувають у власності, володінні або під контролем будь-якої такої фізичної чи юридичної особи, організації або органу, перелічених у Додатку I до Регламенту, зокрема, які:

1) відповідальні за реалізацію, підтримку або отримання вигоди від дій чи політики уряду Російської Федерації, які підривають або загрожують демократії, верховенству права, стабільності чи безпеці в Союзі або в одній чи кількох його державах-членах, у міжнародній організації чи третій країні, або які підривають чи загрожують суверенітету або незалежності однієї чи кількох держав-членів або третьої країни шляхом:

– планування, керівництва, участі, прямо чи опосередковано, або іншим чином сприяння перешкоджанню чи підриву демократичного політичного процесу, в тому числі у разі здійснення перешкоджання або підриву проведення виборів або спроб дестабілізації чи повалення конституційного ладу;

– планування, керівництва, участі, прямо чи опосередковано, підтримки або іншим чином сприяння: а) насильницьким демонстраціям; б) актам насильства, включаючи дії щодо придушення, залякування, примусу або здійснення репресій проти осіб, які критикують дії чи політику Російської Федерації; в) здійсненню скоординованої маніпуляції інформацією та втручання; г) діям, що спрямовані на завдання шкоди демократичним інститутам, економічній діяльності або послугам, що становлять суспільний інтерес, у тому числі шляхом несанкціонованого перетину кордону держави-члена, або спрямовані на втручання, пошкодження чи знищення критичної інфраструктури; г) інструменталізації мігрантів;

– використання збройного конфлікту в третій країні чи її нестабільності або незахищеності;

– розпалювання або сприяння збройному конфлікту в третій країні;

2) надають підтримку або пов'язані з фізичними чи юридичними особами, організаціями чи органами, зазначеними вище.

Цим правовим актом передбачені умови, за яких можливе вивільнення певних заморожених коштів чи економічних ресурсів, а також положення, згідно з яким держави-члени встановлюють покарання за порушення Регламенту 2024/2642 і заходи щодо конфіскації доходів, отриманих від вчинення таких порушень.

Метою *Директиви (ЄС) 2024/1226 Європейського Парламенту та Ради від 24 квітня 2024 року про визначення кримінальних злочинів та покарання за порушення обмежувальних заходів ЄС та внесення змін до Директиви (ЄС) 2018/1673 є забезпечення ефективного застосування обмежувальних заходів ЄС, цілісності внутрішнього ринку в межах Союзу та досягнення високого рівня у сфері свободи, безпеки і правосуддя, а також встановлення мінімальних правил*

⁵ Council Regulation (EU) 2024/2642 of 8 October 2024 concerning restrictive measures in view of Russia's destabilizing activities. URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=OJ:L_202402642

щодо визначення кримінальних злочинів та покарань за порушення цих обмежувальних заходів Союзу.

Відповідно до положень зазначеної Директиви ЄС обмежувальні заходи, зокрема такі, як: заморожування коштів та економічних ресурсів, заборона на надання коштів та економічних ресурсів і заборона на в'їзд або транзит через територію держави-члена, а також секторальні економічні та фінансові заходи й ембарго на постачання зброї, – є важливим інструментом для просування цілей Спільної зовнішньої політики та політики безпеки ЄС. Детальний аналіз положень Директиви проведено в Парламентському дослідженні⁶, де, зокрема, наведено перспективи гармонізації національного законодавства із законодавством ЄС стосовно запровадження підстав кримінальної відповідальності за порушення обмежувальних заходів. З огляду на євроінтеграційний курс України, вітчизняне законодавство де-факто підлягає гармонізації з прийнятою Директивою ЄС, що є однією з умов вступу до ЄС. Мінімальні правила щодо визначення кримінальних злочинів та покарань за порушення обмежувальних заходів (Директива ЄС 2024/1226) покликані стати дієвою складовою комплексного механізму санкційного тиску і в Україні.

Директива (ЄС) 2024/1203 Європейського Парламенту та Ради від 11 квітня 2024 року про захист довкілля за допомогою кримінального права, яка замінює Директиви 2008/99/ЄС і 2009/123/ЄС, встановлює мінімальні правила щодо кваліфікації кримінальних правопорушень та покарання з метою більш ефективного захисту навколишнього природного середовища та довкілля, а також заходи із запобігання та протидії злочинам екологічної спрямованості і ефективного застосування екологічного законодавства ЄС. Директива містить положення, зокрема щодо: 1) відповідальності юридичних та фізичних осіб за кримінальні правопорушення в екологічній сфері; 2) обставин, що обтяжують відповідальність; 3) обставин, що пом'якшують відповідальність; 4) строків позовної давності; 5) юрисдикції; 6) координації та співпраці між компетентними органами держав-членів ЄС; 7) розробки державами-членами національних стратегій боротьби з екологічними злочинами.

Директивою (ЄС) 2024/1712 Європейського Парламенту та Ради від 13 червня 2024 року про внесення змін до Директиви 2011/36/ЄС стосовно запобігання та боротьби з торгівлею людьми та захисту її жертв передбачено необхідність посилення національної спроможності щодо виявлення та ідентифікації жертв на ранніх стадіях, а також направлення їх до відповідних служб захисту, допомоги та підтримки. Передбачається кримінальна відповідальність за використання послуги, що надається жертвою торгівлі людьми, якщо користувачеві послуги відомо, що особа, яка надає послугу, є жертвою.

Окрім того, увага ЄС приділена *протидії відмиванню коштів та конфіскації активів, здобутих злочинним шляхом.*

Зокрема: прийнято *два Регламенти*: щодо контролю за діяльністю по запобіганню відмиванню коштів і фінансуванню тероризму (2024/595, ЄК) і про створення органу з питань боротьби з відмиванням коштів та фінансуванням

⁶ Парламентське дослідження щодо правового регулювання відповідальності за порушення санкцій в Україні. Дослідницька служба Верховної Ради України. URL: <https://research.rada.gov.ua/uploads/documents/33134.pdf>

тероризму (2024/1620, ЄП); укладено *Угоду* про нові заходи ЄС (17.01.2024 р.) у сфері протидії відмиванню коштів, спрямовану на співпрацю Управління по боротьбі з відмиванням грошей (AMLA), Європолу, Євроюсту та Європейської прокуратури; ухвалено *Директиву* (ЄС) 2024/1260 Європейського Парламенту та Ради від 24 квітня 2024 року про повернення і конфіскацію активів, якою встановлено мінімальні вимоги й правила щодо відстеження та ідентифікації, заморожування, конфіскації й управління майном у рамках кримінальних проваджень (Рис. 6).

Рис. 6



Також слід відмітити, що у Звіті Європейської Комісії 2024 року⁷ (далі – Звіт) експерти позитивно оцінили Комплексний стратегічний план реформування органів правопорядку як частини сектору безпеки і оборони України на 2023–2027 роки⁸ і роботу антикорупційних органів (Розділи 23, 24 Звіту); звернули увагу на: боротьбу з організованою злочинністю та тероризмом; розслідування міжнародних злочинів; торгівлю людьми і захист жертв; систему захисту свідків; обмежувальні заходи (санкції); протидію кіберзагрозам, та надали рекомендації щодо подальшого реформування у правоохоронній сфері.

Висновки. Таким чином, проаналізовані ініціативи ЄС у сфері правоохоронної діяльності спрямовані на: запобігання та боротьбу з торгівлею людьми і захист її жертв; запровадження додаткових заходів контролю обігу зброї, міграції, захисту довкілля; протидію відмиванню коштів та конфіскацію

⁷ COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT. Ukraine 2024 Report. URL: https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/document/download/1924a044-b30f-48a2-99c1-50edeac14da1_en?filename=Ukraine%20Report%202024.pdf

⁸ Комплексний стратегічний план реформування органів правопорядку як частини сектору безпеки і оборони України на 2023-2027 роки, схвалений Указом Президента України від 11 травня 2023 року № 273/2023. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/273/2023>

активів, здобутих злочинним шляхом; застосування обмежувальних заходів у зв'язку з діями Росії, які дестабілізують ситуацію в Україні, включаючи запровадження та поширення санкцій на визначених фізичних і юридичних осіб (Рис. 7).

Рис. 7

**Предмети правового регулювання у правових актах ЄС:
правоохоронна сфера**



*Дослідницька служба
Верховної Ради України*

** Цей документ підготовлений Дослідницькою службою Верховної Ради України як довідковий інформаційно-аналітичний матеріал. Інформація та позиції, викладені в документі, не є офіційною позицією Верховної Ради України, її органів або посадових осіб. Цей документ може бути цитований, відтворений та перекладений для некомерційних цілей за умови відповідного посилання на джерело.*