

УДК 351.74:341.17(4)

**О.С. ПРОНЕВИЧ,**

докт. юрид. наук, проф., Центр вивчення проблем адаптації законодавства України до законодавства ЄС юридичного факультету Київського національного університету імені Тараса Шевченка

## **ІМПЛЕМЕНТАЦІЯ У ВІТЧИЗНЯНЕ ПОЛІЦЕЙСЬКЕ ЗАКОНОДАВСТВО ЄВРОПЕЙСЬКИХ СТАНДАРТІВ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ПРАВОПОРЯДКУ**

**Ключові слова:** застосування вогнепальної зброї, морально-етичні імперативи діяльності поліцейських, проактивна діяльність поліції в етнічно неоднорідному суспільстві, добровільна поліцейська служба

Сучасна ліберальна парадигма охорони правопорядку ґрунтується на гармонійному поєднанні двох засадничих філософсько-правових постулатів. З одного боку, визнається іманентність монопольного права держави на обмеження прав людини і застосування легітимного примусу задля підтримання суспільного миру та спокою. З іншого боку, наголошується на приматі зобов'язань держави перед громадянином, відмові від абсолютизації репресивно-інтервенційних заходів, поглибленні проактивного суспільно-орієнтованого компоненту правоохорони. Практична реалізація права на примус віднесена до компетенції поліції як державної мілітаризованої формації, уповноваженої на застосування заходів безпосереднього примусу та здійснення адміністративної юрисдикції з метою забезпечення публічної безпеки, охорони публічного порядку, протидії злочинності, надання допомоги фізичним і юридичним особам у виявленні, ідентифікації та усуненні реальних і потенційних загроз для охоронюваного державою загального блага. Важливим правовим засобом модернізації органів правопорядку є

імплементация/транспонування європейських стандартів поліцейської діяльності.

Останнім часом вітчизняні дослідники приділяють увагу вивченню зарубіжного досвіду забезпечення діяльності поліції. Окремі аспекти зазначеної проблеми розглядалися І.В. Зозулею, Н.П. Матюхіною, М.Ф. Криштановичем, М.В. Лошицьким, М.П. Пихтіним та ін. Водночас реформування національної системи охорони правопорядку зумовлює необхідність подальшого осмислення цивілізованих правових засобів та управлінських алгоритмів забезпечення публічної безпеки. Тому метою статті є з'ясування перспектив імплементации у національне поліцейське законодавство окремих європейських стандартів діяльності органів правопорядку щодо застосування поліцейськими вогнепальної зброї, правового закріплення соціально акцептованих морально-етичних імперативів професійної діяльності, артикуляції коректної парадигми організації діяльності органів правопорядку у поліетнічному суспільстві, запровадження добровільної поліцейської служби.

Інституціоналізація поліції в Україні відбувається у контексті викорінення проявів тоталітарної державоцентристської правової традиції і забезпечення права громадян на належне урядування. Відповідно до частини 1 статті 1 Закону України «Про Національну поліцію», Національна поліція України (поліція) визначена як центральний орган виконавчої влади, який служить суспільству шляхом забезпечення охорони прав і свобод людини, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку. Завдання поліції сформульовано в контексті надання поліцейських послуг у таких сферах: забезпечення публічної безпеки і порядку; охорони прав і свобод людини, а також інтересів суспільства і держави; протидії злочинності; надання в межах, визначених законом, послуг з допомоги особам, які з особистих, економічних, соціальних причин або внаслідок надзвичайних ситуацій потребують такої допомоги. А згідно з частиною 3 статті 11 Закону України «Про Національну поліцію» основним крите-

рієм оцінки ефективності діяльності органів і підрозділів поліції визнано рівень довіри населення до поліції [1].

Специфіка легального визначення категорії «поліція» і законодавчого закріплення переліку принципів діяльності інституції сприяє формуванню загального уявлення про роль і місце поліції у системі органів публічної влади. Водночас наголосимо, що забезпечення поліцією дотримання прав і свобод людини суттєво ускладнено формально-правовою невизначеністю засадничих поліцейських дефініцій «публічна безпека», «публічний порядок», «поліцейська послуга», «поліцейська діяльність», «органи правопорядку» тощо. Крім того, потребується уточнення соціальної місії поліції, забезпечення проактивної спрямованості оперативно-службової діяльності її органів, а також чіткіша артикуляція підстав застосування поліцією легітимного примусу (у першу чергу, застосування вогнепальної зброї).

Відповідно до статті 46 Закону України «Про Національну поліцію», застосування вогнепальної зброї визнано «найбільш суворим заходом примусу». Законом встановлено перелік випадків застосування поліцейськими вогнепальної зброї та підстав для застосування вогнепальної зброї без попередження, а також визначено загальну правову межу реалізації поліцейським повноваження застосувати вогнепальну зброю «тільки з метою заподіяння особі такої шкоди, яка є необхідною і достатньою в такій обстановці, для негайного відвернення чи припинення збройного нападу» [1].

Вважаємо, що подальше удосконалення вітчизняного законодавства щодо застосування поліцією вогнепальної зброї має ґрунтуватися на апробованих у державах Європейського Союзу стандартах застосування сили (примусу), заснованих на таких концептуальних положеннях: гарантії дотримання права людини на життя, особисту недоторканність і свободу від тортур та іншого жорсткого, нелюдського або принижуючого гідність поводження; визнання пріоритетності застосування ненаси-

льницьких заходів; визначення вогнепальної зброї, у першу чергу, як засобу «потенціалізації» (застереження); використання сили виключно у законних цілях охорони правопорядку та в умовах абсолютної необхідності; неможливості виправдання незаконного застосування сили винятками або іншими обставинами; забезпечення використання сили пропорційно до існуючої загрози та законних цілей; мінімізація можливостей завдання збитків і нанесення поранень; законодавчого закріплення широкого діапазону засобів для диференційованого застосування сили; обов'язкового проходження посадовими особами органів охорони правопорядку спеціального навчального курсу з використання ненасильницьких засобів і диференційованого застосування сили; вичерпність переліку підстав для застосування вогнепальної зброї; визнання обґрунтованості застосування вогнепальної зброї лише у випадку самооборони або захисту людей від неминучої загрози смерті або серйозного поранення, для попередження особливо небезпечного злочину, що тягне за собою загрозу для життя, для арешту або попередження втечі особи, яка становить серйозну загрозу для охоронюваного державою блага; виправданість застосування вогнепальної зброї лише тоді, коли вичерпано менш радикальні засоби, що виявилися неефективними; виправданість застосування вогнепальної зброї зі смертельним наслідком лише абсолютною необхідністю захисту людського життя.

На нашу думку, для кваліфікації фактів застосування або використання вогнепальної зброї визначальним є не об'єкт або намір, а виконання або невиконання пострілу, тобто застосування або утримання від застосування вогнепальної зброї за призначенням. Прагнучи до вичерпного урегулювання підстав і порядку застосування вогнепальної зброї як крайнього засобу («UltimaRatio») обмеження основного права людини на життя і зважаючи на необхідність подолання існуючих правових лакун, вважаємо доцільним нормативно закріпити дефініції «використання вогнепальної зброї» (як дії при поводженні з вогнепа-

льної зброєю (за винятком стрільби) включаючи носіння, психологічне та тактичне її використання), «застосування вогнепальної зброї» (як фактичне виконання попереджувального або націленого пострілу), «фінальний (смертельний) рятівний постріл» (як виконання пострілу з вірогідністю нанесення несутимісного з життям поранення лише тоді, коли це єдиний засіб усунення існуючої небезпеки для життя або ж якщо існує реальна небезпека для серйозного порушення права тілесної недоторканності).

У титульному законі про Національну поліцію доцільно також закріпити вичерпний перелік видів вогнепальної зброї, що має знаходитися на озброєнні, а пріоритетом повинно бути визнано застосування так званої «несмертельної зброї», що визначається як «зброя або засоби, застосування яких завдає несмертельних пошкоджень з меншою вірогідністю, аніж у випадку застосування вогнепальної зброї, і спричиняє тимчасову нейтралізацію (знерухомлення) правопорушника». Ця позиція зумовлена прагненням унеможливити нанесення необґрунтованої шкоди правопорушникам або третім особам.

Фахівці наголошують, що підвищення соціальної акцептованості діяльності поліції значною мірою досягається шляхом запровадження науково обґрунтованих і функціонально вмотивованих морально-етичних імперативів професійної діяльності поліцейських. Така необхідність зумовлена чинниками, що детермінують низку ризиків професійної деформації поліцейських як представників особливої категорії державних службовців, а саме: наявністю повноважень прийняття рішень «під власну відповідальність» (дискретністю в діях); необхідністю створення моральних «запобіжників» для нейтралізації потенційного неправомірного впливу (спокуса «подвійної моралі»); виконанням службових обов'язків в умовах комунікації з негативно налаштованим зовнішнім середовищем у ситуації соціального та правового конфлікту; мовно-комунікативними бар'єрами; існуванням морально-психологічного компоненту

організаційно-управлінських відносин (можливістю видання неправомірного наказу, поширенням моббінгу); діями на ментальному перехресті «вимоги закону – інтереси суспільства – інтереси окремих громадян – «голосу власної совісті»; загальною потребою у «моральній компетентності поліцейського».

Чинні Правила етичної поведінки поліцейських, затверджені наказом МВС України від 09.11.2016 р. № 1179, значною мірою дублюють зміст статті 18 Закону України «Про Національну поліцію» та містять переважно несистематизовані обов'язки-орієнтири декларативного характеру («професійно виконувати свої службові обов'язки», «поважати і не порушувати права та свободи людини», «неухильно дотримуватись антикорупційного законодавства», «дотримуватись норм ділового мовлення» [2] тощо). Тому, на нашу думку, нагріла необхідність закріплення на рівні титульного закону деталізованого європейського поліцейського деонтологічного стандарту, артикульованого в резолюції Парламентської Асамблеї Ради Європи від 08.05.1979 р. № 690 «Декларація про поліцію», рекомендації Rec (2001) 10 Комітету Міністрів державам-учасницям Ради Європи «Про Європейський кодекс поліцейської етики», резолюції Парламентської Асамблеї Ради Європи від 28.01.2014 р. № 1968 «Боротьба з расизмом в поліції» тощо.

Важливе значення має імплементація європейських правових імперативів проактивної діяльності поліції в етнічно неоднорідному суспільстві. Уперше в концентрованому вигляді позиція євроспільноти була викладена у Роттердамській хартії «Охорона правопорядку силами поліції в поліетнічному суспільстві», ухваленій 1996 року на всеєвропейській конференції за участю офіцерів поліції, інших категорій публічних службовців і представників неурядових організацій. Цей документ містить низку базових положень-орієнтирів організації охорони правопорядку в етнічно неоднорідному суспільстві. У першу чергу, наголошено на об'єктивній зумовленості забезпечення етнічного різноманіття

(представництва національних меншин) як потужного засобу підвищення інституційної спроможності поліції, неприпустимості заниження професійних стандартів при наборі на службу представників національних меншин, доцільності попереднього публічного обґрунтування причин набору кадрів з певних етнічних груп, залучення представників національних меншин на уніфікованих засадах до патрулювання на всій території обслуговування, неприпустимості доручення поліцейському одноосібного виконання завдань у районах компактного проживання його материнської етнічної групи, обов'язковості запровадження ефективної процедури розгляду скарг про випадки дискримінації на національному (етнічному) ґрунті у поліцейському середовищі. Окремо передбачено, що програма базової підготовки поліцейських має забезпечувати набуття усталених навичок розпізнання етнічно або расово мотивованих девіацій у поведінці людини, а також приведення особистої позиції з питань міжетнічних відносин у відповідність до високих деонтологічних стандартів [3].

Аналіз актів *acquis communautaire* дає можливість виокремити основоположні компоненти сучасної європейської доктрини організації діяльності поліції у поліетнічному суспільстві, що мають бути враховані при новелізації вітчизняного поліцейського законодавства. Першочергово йдеться про усунення будь-яких прямих або опосередкованих дискримінаційних бар'єрів, обов'язкове включення до програм початкової підготовки та підвищення професійної кваліфікації працівників поліції присвячених міжетнічним відносинам навчальних курсів (управління відкритим міжетнічним конфліктом, розрядка напруги, проведення поліцейських операцій в районах компактного проживання національних меншин тощо), забезпечення «нейтрального робочого середовища» у підрозділах поліції, запровадження проактивної суспільно орієнтованої поліцейської стратегії та відмова від інтервенційного (контролюючого) формату зовнішньої комунікації, використання ба-

гатонаціональних поліцейських патрулів для забезпечення охорони публічного порядку в районах компактного проживання національних діаспор, запровадження інноваційних форм інтерактивної комунікації (публічних форумів, консультативних нарад, локальних дискусійних майданчиків, громадських приймалень поліції у місцях компактного проживання окремих етнічних груп тощо), мотивування представників етнічних груп повідомляти про виявлені правопорушення на ґрунті ненависті та забезпечення їх ефективного розслідування, заборони проведення оперативно-розшукових заходів і розслідування проти особи лише на підставі її расово-етнічної ідентичності, здійснення перманентного моніторингу та аналізу інцидентів на ґрунті ненависті, посередництва і за можливості мінімального застосування заходів безпосереднього примусу при деескалації між-національних конфліктів тощо.

Поліція реалізує шляхетну місію охорони загального блага, а також надання допомоги населенню у виявленні і нейтралізації реальних та потенційних небезпек (загроз). Вирішення зазначених завдань здійснюється шляхом інституційної модернізації та налагодження партнерської взаємодії з населенням. У зазначеному контексті особливу увагу привертає позитивний європейський досвід запровадження в територіальних органах поліції посад омбудсменів (уповноважених) у справах іноземців (мігрантів), жінок і дітей, молоді, жертв злочинів тощо [4].

Останнім часом окреслилася тенденція приватизації окремих завдань у сфері публічної безпеки. Визнано, що делегування недержавним суб'єктам (приватним детективним агенціям, охоронним фірмам, службам безпеки, консалтинговим агентствам тощо) окремих повноважень у сфері публічної безпеки об'єктивно сприятиме, з одного боку, суттєвому заощадженню бюджетних коштів, а з іншого боку, зосередженню зусиль профільних державних відомств на стратегічних напрямках запобігання, виявлення і нейтралізації існуючих загроз (небезпек) для охоронювано-

го державою блага. Досвід європейських країн свідчить про пріоритетність налагодження публічно-приватного партнерства у сфері профілактики правопорушень і соціальних патологій («приватизації окремих завдань поліції»), а також попередження і реагування на надзвичайні ситуації («приватизація окремих завдань у сфері цивільного захисту»).

Приватизація окремих завдань поліції поширюється, у першу чергу, на охорону публічного порядку під час масових заходів, охорону торговельних закладів та інших об'єктів, монтаж та обслуговування систем сигналізації, контроль за паркуванням автотранспорту, охорону фізичних осіб, консультативну та аналітичну діяльність у сфері безпеки тощо. Вважаємо, що в Україні назріла нагальна необхідність створення достатніх організаційно-правових засад здійснення обмеженої «приватизації» завдань поліції у сфері охорони фізичних осіб та майна за умови збереження виключної монополії держави на застосування примусу і здійснення державними органами контролю за дотриманням ліцензійних умов недержавними суб'єктами правоохоронної діяльності. Водночас слід визнати, що в умовах погіршення криміногенної ситуації і зростання загрози терористичної атаки малокваліфікований персонал приватних агенцій неспроможний якісно виконувати завдання із захисту населення і охорони стратегічних об'єктів. Вважаємо цілком обґрунтованою позицію поліцейстів щодо неспроможності зорієнтованого на отримання прибутку приватного охоронного сектору реалізувати жодну з чотирьох основоположних функцій державної поліції, а саме: підтримання правопорядку; служби на користь суспільства; охорони публічного порядку і безпеки; превенції злочинності.

Проявом приватизації окремих завдань поліції є інституціоналізація добровільної поліцейської служби. Сучасна західна концепція організації добровільної поліцейської служби містить такі положення-імперативи: визнання за добровільними громадськими формуваннями статусу підконтрольних державним органам охорони правопорядку недержавних

суб'єктів поліцейської діяльності; можливість інституалізації добровільних громадських формувань з охорони громадського порядку за умови погодження з органами місцевого самоврядування і територіальними органами поліції та подальшого їх паритетного фінансування за рахунок державного і місцевого бюджетів; широкого представництва різних верств населення і професійних груп; добровільності виконання громадянами завдань поліції у сфері захисту від небезпеки (охорони публічного блага) на умовах погодинної оплати праці (загальний обсяг робочого часу має бути обмежений певною кількістю годин на місяць); визнання патрулювання основною формою несення служби (як у складі спільних патрулів з поліцією, так й окремо); взаємодії з територіальними органами поліції та органами місцевого самоврядування у рамках локальної системи безпеки; визнання еквівалентності правової природи окремих заходів добровільних поліцейських формувань заходів органів охорони правопорядку тощо. у зазначеному контексті наголосимо, що назріла об'єктивна необхідність докорінної новелізації Закону України «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону» [5], який не враховує соціально-економічні реалії та глибинні зміни у суспільній свідомості.

Резюмуючи, зазначимо, що саме в межах поліцейського законодавства існує можливість організаційно-правового регулювання реалізації державою соціалізаторської функції, тобто виправданого втручання у самоврядування суспільства та індивіда з метою встановлення і підтримання стабільного правопорядку, недопущення протиправних посягань на охоронюване суспільне благо, реалізації до правопорушників заходів юридичної відповідальності. Водночас варто усвідомлювати, що зміцнення виконавчої влади має відбуватися не за рахунок обмеження суб'єктивних прав, а виключно шляхом їх належного забезпечення і охорони. Перспектива новелізації вітчизняного поліцейського законодавства полягає в імплементації положень європейської парадигми застосу-

вання поліцейськими вогнепальної зброї, оскільки вичерпне дефініціювання ключових понять і алгоритмізація процедури застосування вогнепальної зброї об'єктивно сприятиме підвищенню рівня забезпечення прав людини. Безумовним імперативом є ствердження європейських деонтологічних стандартів професійної діяльності та поведінки поліцейського, розбудова Національної поліції як етнічно репрезентативного органу, а також приватизація окремих завдань поліції.

### ЛІТЕРАТУРА

1. Про Національну поліцію : Закон України від 02.07.2015 № 580–VIII. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/580-19>.
2. Про затвердження Правил етичної поведінки поліцейських: наказ МВС України від

09.11.2016 № 1179. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z1576-16>.

3. Роттердамская хартия. Охрана правопорядка силами полиции в полиэтническом обществе: принята Роттердамской конференцией 30 мая – 1 июня 1996 года. X. : Общественная правозащитная организация «Гражданский контроль», 2007. 30 с.

4. Проневич О. С. Європейські стандарти діяльності поліції у поліетнічному суспільстві: сутність і перспективи імплементації у вітчизняне поліцейське законодавство // Форум права: електрон. наук. фахове вид. 2016. № 4. С. 264–270. URL: [http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP\\_index.htm\\_2016\\_4\\_43.pdf](http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2016_4_43.pdf).

5. Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону : Закон України від 22.06.2000 № 1835–III. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1835-14>.

*Проневич О. С. Імплементація у вітчизняне поліцейське законодавство європейських стандартів діяльності органів правопорядку // Форум права: електрон. наук. фахове вид. 2017. № 4. С. 205–210. URL: [http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP\\_index.htm\\_2017\\_4\\_34.pdf](http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2017_4_34.pdf)*

Стаття присвячена з'ясуванню перспектив імплементації у національне поліцейське законодавство окремих європейських стандартів діяльності органів правопорядку щодо застосування поліцейськими вогнепальної зброї, правового закріплення соціально акцептованих морально-етичних імперативів професійної діяльності, артикуляції коректної парадигми організації діяльності органів правопорядку у поліетнічному суспільстві, запровадження добровільної поліцейської служби.

\*\*\*

*Проневич А.С. Имплементация в отечественное полицейское законодательство европейских стандартов деятельности органов правопорядка*

Статья посвящена определению перспектив имплементации в отечественное полицейское законодательство отдельных европейских стандартов деятельности органов правопорядка применения полицейскими огнестрельного оружия, правового закрепления социально акцептированных морально-этических императивов профессиональной деятельности, артикуляции корректной парадигмы организации деятельности органов правопорядка в этнически неоднородном обществе, введения добровольной полицейской службы.

\*\*\*

*Pronevych O.S. Implementation in the Domestic Police Law of European Standards of Law Enforcement*

The article is devoted to elucidating the prospects for implementation of the national police legislation of certain European standards of law enforcement activity regarding the use of police firearms, the legal consolidation of socially accepted moral and ethical imperatives of professional activity, articulation of the correct paradigm of the organization of the activity of law enforcement bodies in a polyethnic society, and the introduction of a voluntary police service.