

ПРАВОВІ ПОЛІЦЕЙСЬКІ ФУНКЦІЇ В НАПРЯМІ РАДИ ЄВРОПИ ТА ОБСЄ

Копча В.В.,

доктор юридичних наук,

професор кафедри кримінально-правової політики

ДВНЗ «Ужгородський національний університет»

ORCID: 0000 0001 9888 1464

Копча В.В. Правові поліцейські функції в напрямі Ради Європи та ОБСЄ.

Стаття присвячена аналізу розуміння поліції (поліцейських функцій) у стандартах Ради Європи. Особлива увага акцентована на тому, що поліція (поліцейські функції) розуміються з урахуванням динамічних змін, які відбуваються в глобалізованому світі й пов'язані з новими проявами злочинності. Відзначено, що розуміння місця поліції в системі органів сучасної держави позначаються новими тенденціями в управлінській сфері, які проявляють вимоги прозорості, ефективності та деполітизації до поліцейських структур заснованих законом.

Розуміння «поліцейської діяльності як суспільної служби» визначається в наступний спосіб: «Основними обов'язками поліції виступають підтримання суспільного спокою і правопорядку; захист основоположних прав і свобод особи, особливо – життя; попередження і розкриття злочинів; зниження рівня страху; а також надання допомоги і послуг громадськості». Прогрес у просуванні до демократичних основ поліцейської діяльності досягається, коли має місце перехід «від підходу, орієнтованого на контроль, до підходу, орієнтованого на обслуговування», де основна увага правоохоронних органів зосереджена на активному попередженні злочинів.

Вказується, у Стратегічній концепції ОБСЄ у питаннях ліквідації загроз, які викликаються злочинною діяльністю, називаються наступні види такої діяльності, організована злочинність, зокрема, ОБСЄ сприяє проведенню спеціальної підготовки в сфері кримінального переслідування для правоохоронних органів та інших елементів системи кримінального правосуддя, в тому числі з метою розширення діапазону методів які довели свою ефективність у випадках, пов'язаних з організованою злочинністю, зокрема, просування стратегії поліцейської діяльності спрямовані на раннє виявлення радикалізму і насильницького екстремізму, а також на дерадикалізацію і реінтеграцію войовничих екстремістів до суспільства, незаконні наркотики і хімічні прекурсори (розробка ефективних і всебічних стратегій з боротьби з контрабандою наркотиків і переключенням хімічних прекурсорів, торгівля людьми).

Ключові слова: поліція, Рада Європи, ОБСЄ, права людини, функції держави.

Kopcha V.V. Legal police functions in the direction of the Council of Europe and OSCE.

The article is devoted to the analysis of the understanding of the police (police functions) in the standards of the Council of Europe. Particular attention is paid to the fact that the police (police functions) are understood taking into account the dynamic changes that occur in the globalized world and are associated with new manifestations of crime. It is noted that the understanding of the place of the police in the system of bodies of the modern state is affected by new trends in the management sphere, which demonstrate the requirements of transparency, efficiency and depoliticization for police structures established by law.

The understanding of «police activity as a public service» is defined in the following way: «The main duties of the police are to maintain public peace and order; protect the fundamental rights and freedoms of the individual, especially life; prevent and detect crimes; reduce the level of fear; and provide assistance and services to the public.» Progress towards a democratic basis for policing is achieved when there is a shift “from a control-oriented to a service-oriented approach”, where the main focus of law enforcement agencies is on active crime prevention.

The OSCE Strategic Concept on the elimination of threats posed by criminal activities names the following types of such activities, organized crime, in particular, the OSCE promotes specialized training in the field of criminal prosecution for law enforcement agencies and other elements of the criminal justice system, including with a view to expanding the range of methods that have proven effective in cases related to organized crime, in particular, promoting policing strategies aimed at the early detection of radicalism and violent extremism, as well as at the deradicalization and reintegration of militant extremists into society, illicit drugs and chemical precursors (development of effective and comprehensive strategies to combat drug smuggling and diversion of chemical precursors, trafficking in human beings).

Key words: police, Council of Europe, OSCE, human rights, functions of the state.

Постановка проблеми. На сьогоднішній день дослідження поліцейської діяльності та їх функцій, щодо Європейських напрямів не викликає сумнівів із декількох доводів. Перше, Україна є членом цих організацій, з чого випливають відповідні зобов'язання в сфері прав людини, та захисту, також через механізм поліцейської діяльності. В практичному напрямі Україна з ходом проведення реформи 2014-2015 рр. починає втілення європейських напрямів, щодо вибудови нової моделі поліцейської системи.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. В правовій науці деякі напрями дослідження присвячені певним аспектам розуміння роботи поліції. До таких досліджень належать роботи С.О. Юніна з питань місце поліції в системі державних органів [1], роботи В.А. Орлова з правового розуміння поліції муніципалітету [2], роботи О.С. Проневича щодо поліції в адміністративному праві, роботи О.М. Смірної з питань семантичного аналізу відповідних термінів [3], роботи А.М. Сердюка з питань роботи та різних напрямів патрульної поліції [4].

Постановка завдання. На Сьогоднішній день функції поліції розуміються істотно з іншого напрямку, ніж 200 років тому. Поліція сприймалася одним із класиків науки поліцейського права німецьким ученим фон Модем як «сукупність тих державних установ і дій, які мають за мету усунення шляхом застосування державної сили зовнішні, такі, які не полягають у правопорушеннях, перешкоди, що унеможливають шлях всебічного розумного розвитку людських сил і усунути яких не можуть ні окремі особи, ні дозволені спілка окремих осіб». Далі фон Моде додав: «В цьому смислі поліція займає половину сфери внутрішньої, з окремою самостійною ціллю, діяльності держави. Хоча правосуддя і займає перше місце, по-перше, тому, що право само по собі є вищим вигоди, а згодом і тому, що захист проти насилля є умовою будь-якого успіху, тим не менше, однак, діяльність поліції не тільки набагато ширша за обсягом, але вона і набагато частіше і більш безпосередньо відображається на благополуччі громадян» [5, с. 3].

Автор ставить собі за **мету** розглянути правові поліцейські функції в напрямі до Ради Європи та ОБСЄ.

Виклад основного матеріалу. Щодо виконання своїх функцій поліція як правило, в сучасних умовах розуміється як система спеціальних органів з охорони громадського порядку і боротьби із злочинністю та різними правопорушеннями які входять в їх компетенцію. В вітчизняних дослідженнях відзначається, що поняття поліція у широкому сенсі – це державна уніформована озброєна формація, уповноважена на здійснення превентивної та інтервенційної діяльності з метою забезпечення публічної безпеки, охорони громадського порядку, надання допомоги фізичним і юридичним особам [6, с. 225].

Побудова сучасної концепції демократичних правових напрямів в державі виходить із положення про державу-гаранта, особливість якої полягає в тому, що вона не тільки декларує права і свободи особи, але й здійснює широкі заходи щодо їх реального втілення в життя. Однак поліція в цьому випадку є одним із найбільш дієвих інструментів держави у забезпеченні подібних гарантій [7, с. 6].

Робота поліцейської діяльності у сучасній демократичній державі окреслюється двома моделями її організації: «континентально-європейською» і «англосаксонською». Ця модель характеризується жорстким централізованим управлінням поліцейськими відомствами з боку держави, владною «вертикаллю» і широким обсягом повноважень поліції. До цієї групи належать Австрія, Німеччина, Італія, Іспанія, Франція. Британська модель відзначається децентралізацією управління, владною «горизонталлю», підвищенням рівня повноважень місцевих органів влади і вужчими за обсягом поліцейськими функціями [7, с. 6] Однак в дослідженні відзначається, що у механізмі таких держав континентальної правової сім'ї, як Франція, Німеччина, Польща, поліція є невід'ємною складовою частиною системи органів виконавчої влади, як елемента державного апарату. Спільною рисою для вище згадуваних країн континентальної правової сім'ї є те, що, формально, поліція, як самостійний державний орган, належить до підсистеми органів виконавчої влади, які знаходяться в безпосередньому підпорядкуванні спеціального вищого галузевого органу виконавчої влади та МВС [8, с.34].

Також можна відзначити напрямок, щодо сьогоднішнього розуміння поліції не може знаходитися за межами концептуального поля та стратегії і практики найтіснішої взаємодії поліцейських сил із суспільством, яка демонструє свою ефективність на різних рівнях. На сьогоднішній день слід розуміти таку філософію роботи поліції, яка означає, новий тип стосунків поліції із законослухняними громадянами, участь останніх у визначенні пріоритетів, закладення таких стандартів, які дозволяють брати участь законослухняним громадянам у поліпшенні загальної якості життя. Такий підхід зміщує фокус роботи поліції від обробки випадкових викликів до вирішення проблем. Головними виступають три аспекти: - хороших партнерських відносин поліції та громадян, що включає участь всього суспільства в стратегії сприяння підвищенню громадської безпеки; - робота суспільства у

визначенні і ефективному усуненні основних умов, що призводять до злочинності та безладдя; перебудова поліції як організації, яка спроможна реагувати на потреби суспільства більш ефективно.

Україна є членом Ради Європи з 1995 р., а також з 1997 р. ратифікувала Європейську конвенцію про права людини, відтак, стандарти цієї організації в сфері поліцейської діяльності підлягають впровадженню в ході проведення поліцейської реформи.

Декларація про поліцію 1979 р. Одним із перших документів у сфері поліції в рамках Ради Європи слід вважати Резолюцію Парламентської Асамблеї Ради Європи № 690 (1979) «Про Декларацію про поліцію». У преамбулі цього документу було констатовано, що «Європейській системі захисту прав людини пішло б на користь, якби існували загальновизнані норми, що стосуються професійної етики поліції». Окрім цього, було відзначено, що сприяння верховенству права є основою для будь-якої по-справжньому демократичної системи. В свою чергу, система кримінальної юстиції відіграє визначальну роль у захисті верховенства права, а поліція повинна відігравати в цій системі найважливішу роль.

Робота поліції в значній мірі ведуться в тісному контакті з населенням і їх ефективність залежить від підтримки населення. Однак, при цьому більшість поліцейських служб Європи поряд із забезпеченням дотримання закону відіграють певну соціальну роль і надають певні послуги в рамках суспільства. Крім того, Комітет міністрів висловив переконання, що довіра населення до поліції тісно пов'язана з позицією та поведінкою поліції по відношенню до цього населення і особливо з дотриманням поліцією людської гідності та фундаментальних свобод і прав людини в тому вигляді, в якому вони, зокрема, закріплені в Європейській конвенції про права людини.

З цього напрямку визначено розуміння поліції та сферу застосування кодексу це традиційні підрозділи і служби державної поліції або інші дозволені і контрольовані публічними властями органи, головною метою яких є забезпечення підтримки закону і порядку в громадянському суспільстві і яким держава дозволяє для досягнення цієї мети використовувати силу та спеціальні повноваження. До основних цілей поліції в демократичному суспільстві належать: а) забезпечення громадського спокою, дотримання закону і порядку в суспільстві; б) захист і дотримання основних прав і свобод людини в тому вигляді, в якому вони закріплені, зокрема, в Європейській конвенції про права людини; в) попередження злочинності та боротьба з нею; г) виявлення злочинності; д) надання допомоги і послуг населенню.

З даного напрямку також було відзначено, що поліція є державним органом, який повинен засновуватися законом, а поліцейські операції завжди повинні проводитися відповідно до внутрішнього законодавством країни і з тими міжнародними нормами, з якими країна погодилася. Законодавство, яке врегульовує діяльність поліції, повинне бути доступним для громадян і досить яким і конкретним. Співробітники поліції підпадають під дію тих же законів, тільки тоді, коли вони спрямовані на забезпечення нормальної діяльності поліції в демократичному суспільстві. Можна навести інші ознаки організації поліції, які проявляють її роль у системі кримінальної юстиції, щодо чітких відмінностей між роллю поліції і прокуратури, судової системи і пенітенціарної системи; поліція не повинна мати ніяких контрольних повноважень над цими органами; поліція повинна суворо дотримуватися принципу незалежності та неупередженості суддів; з цього напрямку, поліція не повинна ні висувати заперечень проти законно винесених рішень чи постанов судів, ні перешкоджати їх виконанню; г) поліція в принципі не повинна виконувати судових функцій. Будь-яке делегування судових повноважень поліції повинне бути обмеженим і передбаченим законом. Завжди повинна існувати можливість опротестувати в суді будь-дію, рішення або бездіяльність поліції щодо прав громадян; г) необхідно забезпечувати належне функціональне співробітництво між поліцією і прокуратурою. У документі далі відзначається, що у тих країнах, де поліція підпорядкована прокуратурі або слідчим суддям, вона повинна отримувати чіткі інструкції щодо пріоритетів в сфері кримінальних розслідувань і проведення цих розслідувань. Поліція повинна інформувати слідчих суддів або прокуратуру про те, як здійснюються їх інструкції і, зокрема, повинна регулярно звітувати про розслідування кримінальних справ. Відповідальність поліції і контроль над нею, згідно пункту 59 поліція повинна відповідати перед державою, громадянами та їх представниками. Вона повинна бути об'єктом ефективного зовнішнього контролю. Контроль держави над поліцією повинен бути розподілений між законодавчою, виконавчою і судовою гілками влади.

Правові напрями про поліцейську діяльність. Організація з безпеки і співробітництва в Європі здійснює активну діяльність щодо посилення безпекового сектору в державах європейського континенту.

За рішенням Ради міністрів від 4 грудня 2001 р. Діяльність, пов'язана з поліцейськими функціями» визначалися базові підходи до розуміння важливості поліцейських функцій. У названому документі, зокрема, відзначалася необхідність зміцнювати існуючу діяльність, пов'язану з поліцейськими функціями, в галузі запобігання конфліктам, регулювання криз і постконфліктного від-

новлення, в тому числі шляхом надання державам-учасникам за їх згодою і на їхнє прохання консультаційних послуг і допомоги в питаннях реструктуризації та відтворення поліцейських служб, спостереження за роботою існуючих поліцейських служб і підготовки кадрів для них, в тому числі в галузі прав людини та основних свобод, а також створення потенціалу, включаючи, у відповідних випадках, підтримку інтегрованих або багатоетнічних поліцейських служб. Було сплановано нарощувати і розвивати співробітництво між державами-учасниками у протидії новим викликам безпеки» з метою, розширення оперативно-тактичних можливостей поліції, підвищення кваліфікації поліцейських в ключових областях, включаючи повагу прав людини і основних свобод і, при необхідності, кримінальні аспекти незаконної міграції, зміцнення потенціалу в сфері поліцейської роботи на місцях, боротьби з наркотиками, корупцією.

В одному документі ОБСЄ Керівництві з демократичних основ поліцейської діяльності (2008 р.) визначаються сучасні підходи до розуміння поліцейської діяльності, зокрема, вказується:

Поліція є найбільш видимим проявом державної влади, яка здійснює найбільш очевидні, невідкладні й такі, що потребують втручання, завдання для забезпечення благополуччя окремих громадян і цілих спільнот.

Розуміння «поліцейської діяльності як суспільної служби» визначається в наступний спосіб: «Основними обов'язками поліції виступають підтримання суспільного спокою і правопорядку; захист основоположних прав і свобод особи, особливо – життя; попередження і розкриття злочинів; зниження рівня страху; а також надання допомоги і послуг громадськості». Прогрес у просуванні до демократичних основ поліцейської діяльності досягається, коли має місце перехід «від підходу, орієнтованого на контроль, до підходу, орієнтованого на обслуговування», де основна увага правоохоронних органів зосереджена на активному попередженні злочинів.

Щодо демократії поліція розробляє і здійснює свою діяльність згідно з потребами громадськості і держави, а також приділяє особливу увагу наданню негайної допомоги членам суспільства, які потребують її. В напрямку з 2012 р. у Стратегічній концепції ОБСЄ щодо діяльності, пов'язаній із поліцейськими функціями, постійна рада цієї організації окреслила пріоритети діяльності в цьому напрямі.

У документі було відзначено чинники, які ОБСЄ буде «брати до уваги» в роботі над питаннями, пов'язаними з поліцейськими функціями, еволюція транснаціональних загроз безпеки і стабільності в регіоні і за його межами, кримінальні прояви, які швидко змінюються, необхідність підвищення професіоналізму і потенціалу правоохоронних органів, вдосконалення систем кримінального правосуддя держав-учасників і консолідації і зміцнення демократії, верховенства права, прав людини і основних свобод у всьому регіоні ОБСЄ, широке розмаїття традицій в сфері здійснення правосуддя і правоохоронної діяльності, включаючи різні правові системи, різні системи кримінального судочинства, різноманітні організаційні структури органів поліції з різними методами роботи, різні рівні співпраці меду окремими секторами систем кримінального правосуддя, участь численних і різноманітних міжнародних, регіональних і національних суб'єктів у всеосяжній реформі систем кримінального правосуддя держав-учасників, бюджетні та кадрові обмеження як в ОБСЄ, так і в державах учасниках.

Щодо успіхів у зміцненні, наприклад, потенціалу по забезпеченню підготовки поліцейських; в розвитку потенціалу зі стратегічного планування, в зміцненні потенціалу правоохоронних органів; в створенні прозорих, ефективних і дієвих систем управління поліцейськими кадрами і в створенні структур щодо забезпечення підзвітності поліції, ОБСЄ звернула увагу, що її корисний внесок в розвиток ефективної демократичної поліцейської діяльності в регіоні полягає, зокрема у всеосяжному і міжплатформному підході до безпеки, який застосовується до діяльності, пов'язаної з поліцейськими функціями, в рамках всіх трьох вимірів в контексті трьох аспектів, боротьби зі злочинною діяльністю, протидії корупції та відмивання грошей, підтримки в той же час верховенства права та забезпечення поваги прав людини і основних свобод. Серед основних пріоритетів ОБСЄ було вказано також у пункті 14 сприяння розвитку партнерських відносин поліції і населення/взаємодії поліції з місцевим населенням у якості ключового елементу поліцейської діяльності, зміцнюючи зв'язок і співробітництво між поліцією, іншими державними установами і населенням; сприяючи виробленню спільного підходу до вирішення проблем; і удосконалюючи відносини між поліцією і всіма сегментами суспільства, включаючи, зокрема всі вразливі групи».

У Стратегічній концепції ОБСЄ у питаннях ліквідації загроз, які викликаються злочинною діяльністю, називаються наступні види такої діяльності, організована злочинність, зокрема, ОБСЄ сприяє проведенню спеціальної підготовки в сфері кримінального переслідування для правоохоронних органів та інших елементів системи кримінального правосуддя, в тому числі з метою розширення діапазону методів які довели свою ефективність у випадках, пов'язаних з організованою злочинністю, зокрема, просування стратегії поліцейської діяльності спрямовані на раннє виявлення

радикалізму і насильницького екстремізму, а також на дерадикалізацію і реінтеграцію бойовних екстремістів до суспільства, незаконні наркотики і хімічні прекурсори (розробка ефективних і всебічних стратегій з боротьби з контрабандою наркотиків і переключенням хімічних прекурсорів, торгівля людьми. Кіберзлочинність та зміцнення потенціалу і обміну інформацією та прикладами кращої практики у розслідуванні кіберзлочинності і поводженням з Інтернет-доказами з виокремленням особливої уваги боротьбі з розпалюванням ненависті і сексуальною експлуатацією дітей в Інтернеті, а також протидії використанню Інтернету для терористичних цілей на підставі поваги до прав людини, основоположних свобод і верховенства права, допомога у досягненні державами такого рівня технічного експортного потенціалу, який є необхідним для приєднання до сітки з кіберзлочинності G824/7).

Висновки. Перше, поліція та поліцейські функції в стандартах Ради Європи розуміються з урахуванням динамічних змін, які відбуваються в глобалізованому світі й пов'язані з новими проявами злочинності. Друге, розуміння місця поліції в системі органів сучасної держави відзначається новими тенденціями в управлінській сфері, які проявляють вимоги прозорості, ефективності та деполітизації до поліцейських структур, заснованих законом, пріоритет діяльності яких захист прав людини. Цим і пояснюється підвищений інтерес Ради Європи до поліцейської діяльності. Третє, як нам видається, найбільш перспективним для розуміння ролі поліції в сучасному суспільстві виступає її вибудова в парадигмі «Community Policing», що дозволяє забезпечити зростання її ефективності. Цей напрям стратегій і кращих практик заслуговує на подальше вивчення і застосування в контексті поліцейської реформи в Україні.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Юнін О.С. Поліція в системі державних органів та забезпечення громадської безпеки. *Держава та регіони*. Сер.: Право. 2013. № 1. С. 59–63. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/drp_2013_1_14.
2. Орлов В.А. Поліція муніципалітету: досвід країн Європи. *Наше право*. 2013. № 9. С. 172–185. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nashp_2013_9_32.
3. Смірнова О.М. Семантичний аналіз термінів «поліція» та «поліцейська діяльність». *Південноукраїнський правничий часопис*. 2015. № 3. С. 69–72. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pupch_2015_3_23.
4. Сердюк А.М. Патрульна поліція як суб'єкт реалізації правоохоронної функції держави. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2016. Вип. 1. С. 181–184. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pjvuv_2016_1_41.
5. Проневич О.С. Поняття «поліція» («міліція») в адміністративному (поліцейському) праві сучасних держав. *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ*. 2011. № 3. С. 249–257. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/VKhnuvs_2011_3_37.
6. Передерій О.С. Поліція в механізмі держав континентальної правової сім'ї. *Право і Безпека*. 2006. Т. 5, № 4. С. 33–35. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pib_2006_5_4_10.
7. Gayle Fisher-Stewart. Community Policing Explained: A Guide for Local Governments Lead. URL: https://cops.usdoj.gov/pdf/vets-to-cops/cp_explained.pdf.
8. Резолюція Парламентської Асамблеї Ради Європи № 690 (1979) «Про Декларацію про поліцію». URL: <http://pravo.org.ua/files/Criminal%20justice/rezol.pdf>.
9. Белов Д.М., Швед І.І., Белова М.В. Правоохоронна функція держави: роль та місце органів прокуратури. *Науковий вісник УжНУ. Серія «Право»*. Випуск 76(2). Ч. 2. 2023. С. 13–20.
10. Белова М.В., Белов Д.М., Гуманістичні засади правової системи: діалектика теорії та практики в умовах сучасних викликів. *Аналітично-порівняльне правознавство*. № 5. 2024. С. 933–939.