

УДК 351.74(477)

О. С. Проневич,

доктор юридичних наук, професор, головний науковий співробітник центру вивчення проблем адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу юридичного факультету Київського національного університету імені Тараса Шевченка

ІМПЛЕМЕНТАЦІЯ ЄВРОПЕЙСЬКИХ ДЕОНТОЛОГІЧНИХ СТАНДАРТІВ ПРОФЕСІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ПОЛІЦЕЙСЬКИХ У ВІТЧИЗНЯНЕ ЗАКОНОДАВСТВО: ДО ПОСТАНОВКИ ПРОБЛЕМИ

*Висвітлено перспективи імплементації у вітчизняне законодавство закріплених в актах *acquis communautaire* морально-етичних імперативів професійної діяльності та поведінки поліцейських. Особливу увагу приділено обґрунтуванню необхідності розробки та ухвалення ґрунтованого на ліберальних правових принципах і християнських чеснотах Етичного кодексу поліцейського.*

Ключові слова: імплементація, Національна поліція України, морально-етичні імперативи, професійна діяльність, поведінка поліцейських, Декларація про поліцію, Європейський кодекс поліцейської етики.

Постановка проблеми. Ліберальна парадигма державно-правового будівництва ґрунтується на постулаті щодо притаманності державі монопольного права на обмеження прав людини й застосування легітимного примусу з метою забезпечення суспільного миру та спокою. Практичну реалізацію права на примус віднесено до компетенції поліції як державної мілітаризованої формації, уповноваженої вживати заходів з метою забезпечення публічної безпеки та порядку, протидії злочинності й надання допомоги фізичним та юридичним особам у виявленні, ідентифікації та усуненні реальних і потенційних загроз для охоронюваного державою загального блага. Стратегічними напрямками діяльності поліції є інтервенція (застосування до правопорушників легітимних заходів примусу) та превенція (роз'яснювально-превентивна діяльність, спрямована на коригування деструктивної поведінки окремих суб'єктів та усунення чинників, що детермінують правопорушення й соціальні патології). Еволюція інституту поліції полягає у відмові від абсолютизації репресивних заходів та імплементації засадничих положень доктрини проактивної суспільно орієнтованої діяльності.

Практика організації охорони правопорядку в демократичному суспільстві та здійснення професійної підготовки персоналу поліції свідчить, що соціальна акцептованість і прогнозованість поведінки поліцейських значною мірою досягаються шляхом артикуляції та формалізації деонтологічних стандартів (морально-етичних імперативів) їх професійної діяльності та поведінки. В Україні ця тенденція окреслилася, однак донині так і не вдалося створити збалансований документ, де було б чітко артикульовано соціальну місію поліції та

закріплено адаптовані до специфіки професійної діяльності етизовані вимоги до поліцейських. Природно, що важливим джерелом ґрунтованого на цивілізованих засадах оновленого вітчизняного поліцейсько-деонтологічного стандарту мають стати акти *acquis communautaire* («надбання Співтовариства»), що охоплює акти законодавства Європейського Союзу (однак не обмежується ними).

Стан дослідження. Упродовж останнього часу окремі проблеми поліцейської деонтології розглядалися в роботах Є. О. Гіди [1], В. М. Кукушина [2], Ю. І. Римаренка [3] та ін. Аналіз наукового доробку попередників свідчить про певну архаїчність використовуваних підходів до осмислення соціальної місії поліції, а також про відсутність науково обґрунтованої поліцейсько-деонтологічної догми, яка б урахувала кращі національні традиції виховання персоналу органів охорони правопорядку й закріплені в актах *acquis communautaire* європейські морально-етичні стандарти поліцейської діяльності. Зазначена обставина зумовлює нагальну необхідність чіткого визначення осучасненого морально-етичного профілю поліцейського та нормативного закріплення вичерпного «каталогу» його професійно значущих морально-етичних якостей.

Метою статті є з'ясування перспектив імплементації у вітчизняне законодавство європейських деонтологічних стандартів професійної діяльності поліцейських, а також обґрунтування необхідності розробки та ухвалення ґрунтованого на ліберальних правових принципах і християнських чеснотах Етичного кодексу поліцейського.

Виклад основного матеріалу. Реалізуючи відповідальну соціальну місію, поліція завжди залишається регулятором конкретної реляції між примусом і свободою, а тому приречена на пильну увагу з боку соціуму, який одночасно прагне сформулювати комплексне «замовлення на безпеку» та запобігти необґрунтованій державній інтервенції в життя громадянського суспільства. Інституціоналізація поліції в Україні відбувається у контексті викоринення проявів тоталітарної державоцентристської правової традиції, утвердження гуманістичних засад публічного управління й забезпечення права громадян на належне врядування. Відповідно до ч. 1 ст. 1 закону України «Про Національну поліцію» Національна поліція України (поліція) визначається як центральний орган виконавчої влади, який служить суспільству шляхом забезпечення охорони прав і свобод людини, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку. Законодавцем встановлено, що діяльність поліції повинна ґрунтуватися на принципах верховенства права, дотримання прав і свобод людини, законності, відкритості та прозорості, політичної нейтральності, взаємодії з населенням на засадах партнерства й безперервності. Згідно з ч. 3 ст. 11 закону України «Про Національну поліцію» основним критерієм оцінки ефективності діяльності органів і підрозділів поліції є рівень довіри населення до поліції. Рівень довіри

населення належить до об'єктивних індикаторів з'ясування відповідності результатів діяльності поліції очікуванням населення як платника податків і замовника поліцейських послуг [4].

Специфіка легального визначення категорії «поліція» й законодавчо закріплений перелік принципів діяльності цієї інституції сприяють формуванню загального уявлення про соціальну місію поліції та засадничі правила (відправні начала) надання поліцейських послуг. Водночас звертаємо увагу на відсутність закріпленого на рівні титульного закону про поліцію каталогу морально-етичних вимог до поліцейських (відповідно до ч. 1 ст. 17 закону України «Про Національну поліцію» поліцейським є громадянин України, який склав Присягу поліцейського, проходить службу на відповідних посадах у поліції і якому присвоєно спеціальне звання поліції). Поліцейсти наголошують, що реалізація соціально орієнтованого вектора діяльності поліції значною мірою досягається шляхом запровадження науково обґрунтованих морально-етичних імперативів професійної діяльності поліцейських. Така необхідність зумовлюється чинниками, що детермінують низку ризиків професійної деформації поліцейських як представників особливої категорії державних службовців, а саме: наявністю повноважень прийняття рішень «під власну відповідальність» (дискрецією 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 мобінгу); діями на ментальному перехресті «вимоги закону – інтереси суспільства – інтереси окремих громадян» – «голосу власної совісті»; загальною потребою в «моральній компетентності поліцейського» тощо.

Упродовж останніх двох десятиліть в Україні сформувалася традиція формулювання уніфікованих корпоративних морально-етичних вимог до працівників органів внутрішніх справ та їх закріплення у нормативних актах різної юридичної сили (в законі України від 22.02.2006 № 3460-IV «Про Дисциплінарний статут органів внутрішніх справ України», постанові Кабінету Міністрів Української РСР від 29.07.1991 № 114 «Про затвердження Положення про проходження служби рядовим і начальницьким складом ОВС України», постанові Кабінету Міністрів України від 28.12.1991 № 382 «Про затвердження нового тексту Присяги працівника органів внутрішніх справ України», наказі МВС України від 11.01.1996 № 18 «Про Кодекс честі працівника органів внутрішніх справ України», рішенні Колегії МВС України від 05.10.2000 № 7км/8 «Про Етичний кодекс працівників органів внутрішніх справ», рішенні Колегії МВС України

від 10.01.2003 № 1 КМ/ДСК «Про Програму формування позитивного іміджу міліції України на 2003–2007 роки», директиві МВС України від 28.04.2004 № 8 «Питання службового етикету працівників органів внутрішніх справ України», наказі МВС від 16.03.2007 № 81 «Про заходи щодо зміцнення дисципліни і законності в органах внутрішніх справ та попередження надзвичайних подій, пов'язаних із загибеллю і травмуванням особового складу», наказі МВС України від 26.03.2010 № 90 «Про стан дисципліни й законності в діяльності органів внутрішніх справ та заходи щодо його покращання», наказі МВС України від 05.11.2011 № 825 «Про затвердження Кодексу поведінки працівника органів внутрішніх справ», наказі МВС України від 22.02.2012 № 155 «Про затвердження Правил поведінки та професійної етики осіб рядового та начальницького складу органів внутрішніх справ України», листі МВС України від 29.08.2012 № 13234/Чн «Про методичні рекомендації щодо зовнішнього вигляду (дрес-коду) працівників апарату МВС, органів та підрозділів внутрішніх справ» тощо). Інтенсивна багаторічна нормотворча діяльність у зазначеній царині свідчить, з одного боку, про усвідомлення особливої значущості неухильного додержання деонтологічних стандартів особовим складом, а з іншого боку, про відсутність чітко артикульованого усталеного відомчого (корпоративного) стандарту професійної діяльності працівників сучасних органів поліції.

Необхідність ухвалення збалансованого документа зберігалася впродовж останнього часу. Нещодавно було розроблено Правила етичної поведінки працівників апарату Міністерства внутрішніх справ України, територіальних органів, закладів, установ і підприємств, що належать до сфери управління МВС, затверджені наказом МВС України від 28.04.2016 № 326. Відповідно до п. 2 розділу I зазначеного документа «ці Правила як зібрання основних професійно-етичних норм визначають для працівників МВС принципи етики, якими є: служіння державі і суспільству; гідна поведінка; доброчесність; лояльність; політична нейтральність; прозорість і підзвітність; сумнісність» [5]. Ціннісно-суб'єктний аналіз Правил дає підстави стверджувати, що текстуально та змістовно вони повністю співпадають із чинними Правилами етичної поведінки державних службовців [6], хоча адресовані юридично невизначеному широкому загалу «працівників МВС» як сукупності працівників з різним правовим статусом, об'єднаних за ознакою належності до цього центрального органу виконавчої влади. Отже, йдеться про загальні рамкові етизовані вимоги до персоналу багатопротифільного Міністерства внутрішніх справ України. Як наслідок, зберігається нагальна необхідність розробки деонтологічних кодексів як зібрання етичних норм, де закріплюються вимоги щодо наявності у носія професії глибоких знань, умінь і навичок, високих моральних якостей та суспільного авторитету. На нашу думку, у першу чергу сьогодні йдеться про розробку

Етичного кодексу поліцейського, який має містити три обов'язкові компоненти, а саме: морально-етичний (оптимально поєднує регулятивні можливості моралі та права, ґрунтується на визнанні пріоритету загальнолюдських цінностей – гуманізму, милосердя, толерантності, справедливості – й апелює до моральних категорій – гідності, репутації, стимулу, таємниці, моральної підтримки, морального кредо, моральної відповідальності); правовий (зумовлений нормативним характером документа, сферою реалізації принципів професійної етики, адресуванням вимог поліцейським, дисциплінарною відповідальністю за порушення морально-етичних вимог); організаційно-управлінський (конкретизує посадові обов'язки поліцейських, містить моральні орієнтири вирішення типових ситуацій).

Методологічною основою Етичного кодексу поліцейського, безумовно, мають стати стандартизовані базові положення актів *acquis communautaire*, де визначено зміст і спрямування професійної діяльності поліцейського. Насамперед варто забезпечити імплементацію (транспонування) правових постулатів, закріплених у резолюції Парламентської Асамблеї Ради Європи від 08.05.1979 № 690 «Декларація про поліцію» [7], рекомендації Rec (2001) 10 Комітету Міністрів державам-учасницям Ради Європи «Про Європейський кодекс поліцейської етики» [8], резолюції Парламентської Асамблеї Ради Європи від 28.01.2014 № 1968 «Боротьба з расизмом в поліції» тощо [9]. Примітно, що використовуване в цих документах родове поняття «поліція» охоплює сукупність уповноважених на реалізацію поліцейських функцій працівників та інституцій (як традиційних поліцейських сил, так і інших уповноважених державою на застосування легітимного примусу суб'єктів).

Декларація про поліцію фактично є першою спробою встановлення уніфікованих морально-етичних норм для поліції. Її головною метою визнано сприяння реалізації Європейської конвенції про захист прав і основоположних свобод людини. У документі констатовано життєву важливу роль поліції для формування «мирного суспільства, що користується перевагами порядку та публічної безпеки», необхідність активної суспільної моральної та фізичної підтримки поліції, неприпустимість обмеження поліцейських у статусі та правах, заборону перебування на посадах в поліції причетних до порушень прав людини осіб, а також необхідність «повсюдного прийняття правил професійної етики поліції з урахуванням прав людини та основних свобод». У Декларації про поліцію виокремлено низку морально-етичних імперативів професійної діяльності та поведінки поліцейських, а саме: обов'язок діяти чесно, неупереджено та з почуттям власної гідності; активну протидію корупції; заборону дискримінації за будь-яких обставин; утримання від виконання незаконних наказів керівників, протидію фактам порушення закону; рішучу дію для досягнення легітимної мети за умови застосування сили лише в розумних межах тощо [7].

Положення Декларації про поліцію значною мірою конкретизовано та поглиблено в Європейському кодексі поліцейської етики. Цей Кодекс ґрунтується на засадничих тезах щодо одночасного виконанням більшістю європейських поліцейських організацій трьох функцій (охорони правопорядку, соціальної та сервісної), поважання поліцейськими людської гідності й основоположних прав і свобод людини, залежності ефективності діяльності поліції від рівня довіри населення та публічної підтримки поліцейських заходів, необхідності «встановлення загальних європейських принципів і керівних принципів для загальних цілей, ефективності та відповідальності поліції із забезпечення безпеки і прав особи в демократичному суспільстві, що ґрунтується на верховенстві права» та важливості виконання поліцією своїх завдань «в етично прийнятні способи та заради гідних демократичних цінностей». У Європейському кодексі поліцейської етики наголошено на об'єктивній зумовленості морально-етичних імперативів соціальною місією поліцейських як «професійних поборників права і постачальників послуг для громадськості» та інституційною специфікою поліції як публічного органу, головними цілями якого є підтримання публічного спокою, забезпечення права і порядку в суспільстві, захист і дотримання основоположних прав і свобод людини, запобігання й подолання злочинності, виявлення злочинів, надання допомоги та послуг суспільству. Тому цілком обґрунтованими й логічними є вимоги щодо відповідальності поліції перед цивільною владою, легкої ідентифікації поліцейських, персональної відповідальності персоналу поліції усіх рівнів за свої дії чи бездіяльність або накази підлеглим (вимога поєднується з необхідністю забезпечення чіткої субординації в поліції для визначення кінцевого керівника, який несе відповідальність за дії або бездіяльність підпорядкованого персоналу), ефективної зовнішньої комунікації та взаємодії з державними й недержавними суб'єктами, спроможності персоналу поліції «виявляти ясність судження, відкрите ставлення, зрілість, справедливість, комунікабельність і, де це необхідно, лідерські та управлінські вміння ..., добре розуміти соціальні, культурні та суспільні проблеми», перманентного підвищення кваліфікації шляхом проходження персоналом спеціалізованих поліцейських тренінгів, присвячених поглибленню спеціальних знань у сфері публічної безпеки, формуванню управлінської компетентності, питанням протидії расизму та ксенофобії, застосуванню сили й обмежень. Оскільки практика правоохоронної діяльності свідчить про найчастіше порушення поліцейськими прав та свобод людини на стадії втручання (інтервенції), то в Європейському кодексі поліцейської етики виокремлено керівні принципи втручання поліції, а саме: поважання права людини на життя; неприпустимості за жодних обставин учинення, підбурення або толерування будь-яких форм катування або нелюдського, або такого, що принижує гідність, поводження чи покарання; застосування сили лише у випадку крайньої необхідності

й тільки в обсязі, необхідному для досягнення легітимної мети; обов'язковості виконання правомірних та утримання від виконання несправомірних наказів керівництва; справедливого, неупередженого та недискримінаційного виконання службових завдань; обмеження права на недоторканність приватного життя тільки у передбачених законом випадках і лише для досягнення легітимної мети; обов'язку діяти чесно та з повагою до суспільства з особливою акцентуацією уваги на становище найуразливіших соціальних категорій; надання необхідної підтримки, допомоги й інформації жертвам злочинів [8].

Зауважимо, що положення Європейського кодексу поліцейської етики корелюються з іншими міжнародно-правовими актами, зокрема з Кодексом поведінки посадових осіб з підтримання правопорядку, який акумулює норми необхідної поведінки посадових осіб у сфері охорони правопорядку, апелює до почуття громадянського та службового обов'язку, містить конкретні моральні вимоги до посадових осіб поліції, які повинні «служити громаді та захищати усіх осіб від протиправних актів» [10, с. 8–11].

Висновок. Резюмуючи, зазначимо, що перспектива новелізації вітчизняного поліцейського законодавства полягає серед іншого у розробці Етичного кодексу поліцейського, ґрунтованого на європейських деонтологічних стандартах професійної діяльності та поведінки працівників органів охорони правопорядку. Кодекс є унікальним засобом регулювання внутрішньої організації поліції, підтримання якісного відомчого та громадського контролю за персоналом поліції, підвищення відповідальності керівного складу за обґрунтованість і законність наказів та утвердження коректних алгоритмів урегулювання складних внутрішніх конфліктів (вирішення етичних дилем). Ухвалення кодексу поліцейської етики сприятиме формулюванню стандартів індивідуальної поведінки, що ґрунтуються на усвідомленні високої соціальної місії та почутті гордості від приналежності до поліцейської організації. Комплексний аналіз актів Європейського Союзу дає підстави стверджувати, що першочергового значення під час підготовки Етичного кодексу поліцейського набуває вичерпне обґрунтування місії поліції в демократичному суспільстві, завдань поліції, дискреційних повноважень поліцейських, підстав застосування поліцейськими легітимного примусу, засад взаємодії з державними й недержавними суб'єктами, комунікації із засобами масової інформації тощо.

Список бібліографічних посилань: 1. Гіда С. О. Деонтологічні засади діяльності поліції та їх закріплення у міжнародно-правових документах. Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право. 2014. Вип. 25. С. 20–23. 2. Кукушин В. М. Полицейская деонтология: монографія. М.: Акад. упр. МВД России, 2003. 107 с. 3. Римаренко Ю. І. Приватне життя і поліція. Концептуальні підходи. Теорія та практика. Київ: КНТ, 2006. 740 с. 4. Про Національну поліцію: закон України від 02.07.2015 № 580-VIII // База даних (БД) «Законодавство України/Верховна Рада (ВР) України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/>

laws/show/580-19 (дата звернення: 16.11.2016). 5. Про затвердження Правил етичної поведінки працівників апарату Міністерства внутрішніх справ України, територіальних органів, закладів, установ і підприємств, що належать до сфери управління МВС: наказ МВС України від 28.04.2016 № 326 // БД «Законодавство України/ВР України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0778-16> (дата звернення: 16.11.2016). 6. Про затвердження Правил етичної поведінки державних службовців: постанова Кабінету Міністрів України від 11.02.2016 № 65 // Правительственный портал: единый веб-портал органов исполнит. власти в Украине. URL: <http://www.kmu.gov.ua/control/ru/cardnpd?docid=248839311> (дата звернення: 16.11.2016). 7. Декларация про поліцію: резолюція Парламентської Асамблеї Ради Європи від 8 травня 1979 року № 690 // БД «Законодавство України»/ВР України. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_803 (дата звернення: 16.11.2016). 8. Рекомендация Rec (2001) 10 Комітету Міністрів державам-учасницям Ради Європи «Про Європейський кодекс поліцейської етики»: ухвал. Комітетом міністрів 19.09.2001 на 765-му засіданні заступників міністрів // Центр політико-правових реформ: сайт. URL: <http://pravo.org.ua/files/Criminal%20justice/rec1.pdf> (дата звернення: 17.11.2016). 9. Борьба с расизмом в полиции: резолюция 1968 (2014) Парламентской Ассамблеи Совета Европы: неофици. перевод // Совет Европы, Парламентская Ассамблея: сайт http://www.coe.int/T/r/Parliamentary_Assembly/%5BRussian_documents%5D/%5B2014%5D/Jan2014/Res1968_rus.asp (дата звернення: 17.11.2016). 10. Кодекс поведінки службовців органів правопорядку ООН від 1979 року: затв. резолюцією Ген. Асамблеї ООН від 17.12.1979 № 12/169 // Статус поліції: міжнародні стандарти і зарубіжне законодавство/за заг. ред. О. А. Банчука. Київ: Вид. Москаленко О. М., 2013. 588 с.

Надійшла до редколегії 23.11.2016



Проневич А. С. Имплементация европейских деонтологических стандартов профессиональной деятельности полицейских в отечественном законодательстве: к постановке проблемы

*Высветлены перспективы имплементации в отечественное законодательство закреплённых в актах *acquis communautaire* морально-этических императивов профессиональной деятельности и поведения полицейских. Особое внимание уделено обоснованию необходимости разработки и принятия базированного на либеральных правовых принципах и христианских ценностях Этического кодекса полицейского.*

Ключевые слова: имплементация, Национальная полиция Украины, морально-этические императивы, профессиональная деятельность, поведение полицейских, Декларация о полиции, Европейский кодекс полицейской этики.

Pronevych O. S. Implementation of European deontological standards of professional activities of police officers into domestic legislation: to the problem formulation

The article is focused to grounding the need of clear articulation of deontological standards of the activities of police officers as a special category of state officials authorized to implement measures in order to to ensure public security and order,

combating crime, providing assistance to individuals and legal entities in detecting, identifying and eliminating real and potential threats for general welfare secured by the state.

It has been emphasized that the perspective of creating new domestic police law is based in elaborating the Ethics Code of Police Officers, grounded on European deontological standards of professional activity and behavior of law enforcement officers. It has been stated that the Code is unique mean of regulation of internal organization of police, keeping effective departmental and public control over police personnel, increasing responsibility of the leading staff for reasonability and legality of orders, approving correct algorithms of regulating internal conflicts and solving difficult ethical dilemmas.

A comprehensive analysis of the European Union acts has provided grounds for the author to insist that special attention while preparing the Ethical Police Code should be paid to exhaustive grounding the police mission in the democratic society, police tasks, discretionary powers of police officers, grounds for using legal compulsion by police officers, principles for ensuring effective external communication and establishing partnership cooperation with state subjects and NGOs, obligation of permanent improvement of professional level, etc.

Keywords: implementation, National Police of Ukraine, moral and ethical imperatives, professional activity, behavior of police officers, Declaration on the Police, European Code of Police Ethics.



УДК 343.137.5

В. В. Романюк,

*кандидат юридичних наук, старший викладач кафедри кримінального процесу та організації досудового слідства факультету № 1 (слідства) Харківського національного університету внутрішніх справ;
ORCID: <http://orcid.org/0000-0001-6077-4591>*

ПРОЦЕСУАЛЬНІ ОСОБЛИВОСТІ ПОЧАТКУ ДОСУДОВОГО СЛІДСТВА У КРИМІНАЛЬНИХ ПРОВАДЖЕННЯХ ЩОДО НЕПОВНОЛІТНІХ

Розглянуто особливості правового регулювання статусу неповнолітніх учасників кримінального провадження під час перевірки повідомлень про кримінальні правопорушення з метою забезпечення реалізації їх процесуальних прав. Актуальність указанного питання обумовлена недостатнім законодавчим регулюванням інституту допустимості доказів та неоднозначним підходом до цієї проблеми в науці кримінального процесу. Сформульовано й обґрунтовано пропозиції щодо вдосконалення процесуальних норм, які стосуються предмета дослідження.

Ключові слова: кримінальне провадження щодо неповнолітніх, неповнолітній, законний представник, перевірка повідомлень про кримінальні правопорушення, отримання пояснень, початок досудового слідства.

Постановка проблеми. Процедура початку досудового слідства є першим етапом кримінального провадження щодо неповнолітніх. Чинні норми кримінального процесуального закону не передбачають