

УДК 341

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.3-1.8>**М. С. Хаврат**аспірант кафедри міжнародного і європейського права  
юридичного факультету  
Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна**ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ  
ПІДТРИМАННЯ ПРАВОПОРЯДКУ В ГРОМАДСЬКИХ МІСЦЯХ  
СПІВРОБІТНИКАМИ ПОЛІЦІЇ ДЕРЖАВ-ЧЛЕНІВ ЄС**

*У статті приділено увагу положенням установчих, законодавчих та інших актів Європейського Союзу (Договір про функціонування Європейського Союзу, Глобальна контр-терористична стратегія Європейського Союзу, План дій щодо захисту громадських місць, рішення, резолюції тощо), що регламентують діяльність органів поліції під час виконання ними функції з підтримання правопорядку. Зазначено, що право на свободу зібрань і свободу об'єднання з іншими особами, включаючи право створювати профспілки та вступати до них для захисту своїх інтересів, є невід'ємним складником прав людини і роль поліції під час проведення масових заходів полягає виключно у підтриманні громадського спокою і правопорядку. Зважаючи на ту обставину, що міжнародним співтовариством розроблено стандарти поведінки поліції, акцентовано увагу на положеннях актів ЄС, міжнародних договорів універсального характеру, що стосуються вимог поведінки вказаних співробітників під час масових заходів та дотримання ними прав людини.*

*Акцентовано увагу на дотриманні поліцейськими загальних прав людини під час публічних зібрань (повага людської гідності, права на свободу зібрань і свободу об'єднання з іншими особами, особистої недоторканності тощо). Проаналізовано правила поведінки поліцейських у разі масових заходів (політичних, спортивних) та дотримання ними принципу законності, необхідності, відповідності і підзвітності; використання поліцейськими таких методів, як переконання, переговори і деескалація; застосування вогнепальної зброї та інших тактичних інструментів як крайнього методу врегулювання масових безладів. Розкрито роль Політичної групи Європейського Союзу в захисті м'яких цілей для активізації співпраці та координації між державами-членами, що є інституційною структурою, до компетенції якої віднесено питання захисту громадських місць. Зосереджено увагу на Мережі безпеки високого ризику, складником якої є представники спеціалізованих правоохоронних підрозділів, які відповідають за захист громадських місць з високим ризиком. Мережа має на меті надання допомоги державам-членам у підвищенні готовості до атак та їх здатності відповідно реагувати в разі нападу, вона є своєрідною платформою для спільних тренувань та спільних навчань. Зроблено відповідні висновки та рекомендації щодо удосконалення роботи співробітників поліції у сфері забезпечення громадського порядку.*

**Ключові слова:** безпека, громадські місця, захист, поліція, права людини, правопорядок.

Підтримання громадського порядку – ключовий обов'язок співробітників правоохоронних органів, який потребує постійної співрозмірності прав та інтересів усіх груп населення. Суворе дотримання застосованих правових норм вкрай необхідне для того, щоб така співрозмірність була успішною. Слід зазначити, що міжнародно-правові акти універсального та

регіонального характеру приділяють суттєву увагу діяльності і ролі поліції (правоохоронних органів) у підтриманні правопорядку та дотриманні прав людини. Так, Кодекс поведінки посадових осіб з підтримання правопорядку 1979 р. закріплює норму, відповідно до якої під час виконання своїх обов'язків посадові особи з підтримання правопорядку поважають і захищають людську гідність, підтримують і захищають права людини стосовно

всіх осіб. Вони можуть застосовувати силу тільки у разі крайньої необхідності і тією мірою, якою це необхідно для виконання їхніх обов'язків (ст. 2, 3) [1]. Відповідно до Основних принципів застосування сили та вогнепальної зброї посадовими особами з підтримання правопорядку 1990 р. під час вирішення будь-якої ситуації, яка вимагає підтримання громадського порядку, має бути попередження щодо застосування насилля і намагання уникнути необхідності застосування сили (п. 4, і 13) [2]. Європейський кодекс поліцейської етики 2001 р. закріплює, що основними завданнями поліції в демократичному суспільстві, регульованому верховенством права, є такі: підтримання громадського спокою і правопорядку в суспільстві; захист і повага основних прав і свобод людини, закріплених, зокрема, в Європейській конвенції про права людини (I Задачі поліції) [3].

Неодмінною умовою для цього є наявність внутрішньодержавної правової основи, що регулює громадський порядок, яка має ґрунтуватися на визнаних міжнародно-правових нормах універсального і регіонального характеру, що регламентують, зокрема, публічні зібрання відповідно до зобов'язань держав щодо Міжнародного пакту про громадянські і політичні права 1966 р. (далі – МПГПП), яким визнається право на мирні збори, яке може бути обмежене лише у разі необхідності забезпечення державної чи суспільної безпеки, громадського порядку, охорони здоров'я і моральності населення або захисту прав та свобод інших осіб (ст. 21) [4]. Аналогічні положення містить Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод 1950 р., яка гарантує право на свободу мирних зібрань і свободу об'єднання з іншими особами, включаючи право створювати профспілки та вступати до них для захисту своїх інтересів. Здійснення цих прав не підлягає жодним обмеженням, за винятком тих, що встановлені законом і є необхідними в демократичному суспільстві в інтересах національної або громадської безпеки, для запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я чи моралі або для захисту прав і свобод інших осіб. Ця стаття не пере-

шкоджає запровадженню законних обмежень на здійснення цих прав особами, що входять до складу збройних сил, поліції чи адміністративних органів держави (ст. 11) [3]. Статтею 12 Хартії основоположних прав Європейського Союзу, яка є складовою частиною первинних джерел права ЄС [5], також гарантовано свободу зібрань та асоціацій.

Разом із тим практика свідчить, що масові зібрання людей, незалежно від мети, яку вони переслідують, вимагає запровадження заходів щодо забезпечення безпеки самих учасників цих масових заходів, а також громадського порядку, роботи органів публічної влади тощо. Забезпечення порядку під час проведення цих заходів здійснюється із залученням сил правоохоронних органів держав, зокрема поліції, що вимагає високого ступеня організованості працівників цих структур, знання відповідних процедурно-процесуальних актів, інструкцій, положень основних актів у галузі прав людини з метою їх дотримання і непорушності, положень щодо використання захисних засобів і методів тощо. Зважаючи на скоєння терористичних актів у місцях значного скупчення людей, що є негативною тенденцією останніх років, яка є характерною і для європейських держав, роль поліції посилюється, підвищується рівень відповідальності працівників поліції під час виконання покладених на них обов'язків.

Виходячи із зазначеного, обрана тема дослідження є вельми актуальною і значимою для розвитку права Європейського Союзу, міжнародного права прав людини, національного законодавства, що регламентує правила підтримання правопорядку в громадських місцях, поведіння поліції з фізичними особами у цілому. Слід зазначити, що питанням статусу поліції, співробітництва поліції в рамках ЄС і з третіми державами, дотриманню прав людини загалом приділено увагу в роботах українських і зарубіжних науковців, зокрема: М. Андерсон (Malcolm Anderson), Н. Діденко, Моніки ден Боер (Monica den Boer), Ж. Клосек (Jacqueline Klosek), Т. Сироїд, О. Передерія, О. Проневича та ін. Разом із тим питання організаційно-правового забезпечення діяльності

працівників поліції держав-членів ЄС щодо захисту громадських місць у зв'язку з підвищеною небезпекою, пов'язаною з поширенням терористичних актів, організованої злочинності, скоєння злочинів із використанням небезпечних засобів, зокрема вибухових речовин, вогнепальної зброї та іншої зброї або хімічних, біологічних, радіологічних та ядерних (CBRN) матеріалів, що ввозяться в громадські місця; поведженню поліції під час масових заходів, не приділено суттєвої уваги в наукових доробках.

Виходячи із зазначеного, мета роботи – аналіз організаційно-правової основи діяльності поліції держав-членів ЄС щодо підтримання правопорядку в громадських місцях.

Оскільки захист громадських місць є глобальною проблемою, держави-члени ЄС мають різні підходи і досвід у захисті громадських місць. ЄС може надати державам-членам підтримку у вирішенні зростаючих проблем у галузі захисту громадських місць, надаючи форуми для обміну досвідом і кращими практиками. Це має відбуватися на всіх відповідних рівнях – на рівні політики, рівні співробітників правоохоронних органів і більш оперативному рівні спеціалізованих підрозділів правоохоронних органів, які опікуються захистом громадських місць.

Цей обмін заснований на мережевому підході, що дає змогу здійснювати більш структурований обмін кращими практиками для винесення уроків з минулих атак, розробляти керівництва і ділитися інноваційними рішеннями для посилення захисту громадських місць.

Правовою основою діяльності правоохоронних органів держав-членів ЄС є низка актів, серед яких чільне місце посідають положення Договору про функціонування Європейського Союзу, зокрема глава V, яка запроваджує поліцейське співробітництво із залученням усіх компетентних органів держав-членів, включаючи поліцію, митницю та інші спеціалізовані правоохоронні служби, що мають відношення до запобігання, виявлення та розслідування кримінальних злочинів [6]. Невід'ємним складником правової основи захисту громадських місць є Глобальна контртерористична стратегія ЄС, яка містить положення

щодо захисту громадян та інфраструктури і зниження до атак (другий пріоритет) та включає такі напрями, як: охорона зовнішніх кордонів; підвищення безпеки на транспорті; захист стратегічних цілей, зниження вразливості критичної інфраструктури [7]. Прикладами практичної реалізації зазначених напрямів є План дій щодо захисту громадських місць 2017 р., який має на меті зменшення вразливості громадських місць; підвищення безпеки на транспорті; план дій щодо підвищення готовності до загроз хімічної, біологічної, радіологічної та ядерної безпеки (ХБРЯ); пропозиції щодо регулювання та маркетинг і використання вибухових речовин і прекурсорів [8]. План дій було розроблено відповідно до тенденції терористів, які все частіше націлювалися на громадські та людні місця, про що свідчать напади в Барселоні, Лондоні, Манчестері і Стокгольмі. Заходи, визначені цим документом, включають у себе: збільшення фінансової підтримки за рахунок коштів Фонду внутрішньої безпеки (ISF) та міських інноваційних заходів; випуск інструктивного матеріалу, який допомагає державам-членам вирішувати низку питань, пов'язаних із захистом громадських місць і підвищенням обізнаності громадськості; створення спеціалізованих форумів для обміну досвідом і кращими практиками, таких як Форум практиків і Мережа безпеки високого ризику; поліпшення співпраці між місцевими суб'єктами і приватним сектором шляхом організації Форуму операторів.

Крім вищезазначених нормативних актів, ЄС також прийнято низку рішень, резолюції у сфері забезпечення громадського порядку під час проведення масових політичних, культурних і спортивних заходів, серед яких: рішення Ради ЄС про створення Європейської мережі із захисту громадських діячів 2002/956 / JHA (зі змінами 2009/796 / JHA від 4 червня 2009 р.), рішення Ради 2002/348 / JHA від 25 квітня 2002 р. про безпеку у зв'язку з футбольними матчами міжнародного масштабу (зі змінами 2007/412 / JHA від 12 червня 2007 р.); резолюція Ради 2016 / C444/01, що стосується оновленого довідника з рекомендаціями щодо міжнародного співробітництва поліції і заходів

із попередження та контролю насильства і безладів у зв'язку з футбольними матчами міжнародного масштабу, в яких бере участь хоча б одна держава-член («Довідник ЄС з футболу»).

Оскільки захист громадських місць є глобальною проблемою, важливо обмінюватися відповідною передовою практикою на багатосторонніх форумах і з країнами-партнерами за межами ЄС. Глобальний контртерористичний форум (GCTF) розглянув питання захисту громадських просторів і розробив керівництва з належної практики для обміну одержаними результатами. ЄС зазначає, що для продовження цієї роботи необхідно активізувати міжнародне співробітництво, особливо з такими ключовими партнерами, як Сполучені Штати. Це має включати розширення наявних напрямів співробітництва між ЄС і США, таких як виявлення вибухових речовин [9].

Слід зауважити, що вищезазначені акти акцентують увагу на дотриманні працівниками поліції відповідних норм поведінки під час публічних зібрань. Зокрема, в межах наявної правової основи співробітники поліції покликані поводитися під час публічних зібрань таким чином, щоб дотримуватися принципу законності, необхідності, відповідності і підзвітності. Будь-які обмеження, що застосовуються до зібрань, мають ґрунтуватися на положеннях внутрішньодержавного законодавства і не мають виходити за межі того, що необхідно для забезпечення миру і порядку. Крім того, вони не мають неправомірно утискати права тих, хто бере участь у мирних, санкціонованих зібраннях. Сюди відноситься й обов'язок захищати мирні зібрання від насильницьких дій інших осіб, наприклад, у разі альтернативних демонстрацій із застосуванням сили. Більше того, у разі, коли зібрання вважається протизаконним, воно проходить мирно, співробітники правоохоронних органів мають утриматися від дій, наприклад, щодо розгону зібрання, якщо є ймовірність, що такі дії призведуть до ескалації ситуації, яка загрожує більш високою небезпекою ушкоджень, смерті, завданням шкоди майну (п. 1) [2].

У будь-якому разі в ситуаціях, які вимагають заходів щодо підтримання правопорядку, перевагу слід віддавати таким методам, як переконання, переговори і деескалація (п. 20) [2]. З цією метою співробітники правоохоронних органів мають проходити підготовку з налагодження зв'язку з організаторами і учасниками демонстрацій, мусять мати необхідну апаратуру для зв'язку і вміти нею користуватися.

У цьому відношенні важливим є правильний вибір обладнання і зброї. Зовнішній вигляд співробітників поліції не має бути загрозливим і не має будь-яким чином створювати атмосферу ворожості. Це стосується і застосування вогнепальної зброї в ситуаціях насилля. Здебільшого застосування зброї не сприятиме встановленню миру і порядку, а несе в собі небезпеку і ще більше посилить наявний хаос. Виходячи із зазначеного, вогнепальна зброя не має розглядатися як тактичний інструмент у ситуаціях щодо підтримання громадського порядку, а має залишатися виключним, крайнім засобом реагування в окремих ситуаціях, які загрожують людям смертю або серйозними тілесними ушкодженнями, і має застосовуватися у разі вичерпання всіх інших засобів, якщо вони не спрацювали, на досягнення позитивного результату [10].

У разі якщо громадському порядку постійно загрожують демонстрації, мітинги, бунти та інші ситуації насилля, влада може прийняти рішення щодо введення надзвичайного стану з метою встановлення миру і порядку. Зокрема, вона може застосувати заходи на відступ від прав людини, за умови введення «надзвичайного стану в державі, за якого життя нації перебуває в небезпеці і про наявність якої оголошено офіційно» (МПГПП, ст. 4) [4]. Про введення надзвичайного стану офіційно оголошується уповноваженим на те державним органом, відповідно до національного законодавства. Населення держави має бути поінформоване про територіальні і часові межі такого становища і про всі пов'язані з ним практичні заходи. Відступ від прав при цьому не мусить мати дискримінаційний характер і не може зачіпати прав, відступ від яких не допускається.

Під час надзвичайного стану в державі влада може прийняти рішення щодо підтримання правопорядку не тільки за допомогою поліції, але і збройних сил.

Крім ґрунтовної правової основи, ЄС створює й інституційну структуру, до компетенції якої віднесено питання захисту громадських місць, однією з таких інституцій є Політична група ЄС щодо захисту м'яких цілей для активізації співпраці та координації між державами-членами. Об'єднуючи національних політиків, Група має на меті збір, обмін і поширення передового досвіду та консультування Комісії ЄС про подальші дії щодо захисту громадських місць. Група керує роботою у двох робочих напрямках: Форум практиків і Форум операторів. Форум практиків об'єднує співробітників правоохоронних органів держав-членів і правоохоронні мережі з метою обміну експертними знаннями щодо захисту громадських місць. Діяльність у цьому напрямі доповнюється недавно створеною Мережею безпеки високого ризику, складником якої є представники спеціалізованих правоохоронних підрозділів, що відповідають за захист громадських місць високого ризику. Надаючи платформу для спільних тренувань та спільних навчань, мережа прагне допомогти державам-членам поліпшити свою готовність до атак і підвищити їх здатність відповідно реагувати в разі нападу.

**Висновки.** Підсумовуючи вищезазначене, необхідно підкреслити, що Європейським Союзом створено ґрунтовну організаційну-правову основу щодо захисту прав осіб під час проведення масових публічних заходів, яка ґрунтується на положеннях міжнародних актів універсального і регіонального характеру, що визнаються стандартами поведження посадових осіб з підтримання правопорядку, зокрема, Кодекс поведінки посадових осіб з підтримання правопорядку, Основні принципи застосування сили та вогнепальної зброї посадовими особами з підтримання правопорядку, Європейський кодекс поліцейської етики. Особливістю актів, прийнятих у межах Союзу, є розробка як норм загального характеру (Глобальна контртерористична стратегія), так і норм, що міс-

тять практичні рекомендації поведження поліцейських під час проведення масових заходів (резолюції, рекомендації, План дій щодо захисту громадських місць). Разом із тим, зважаючи на ту обставину, що у зв'язку з удосконаленням видів і форм злочинності, «нововведенням» терористичних організацій, ЄС має бути рівною мірою новаторським у своїх заходах у відповідь, використовувати новітні технології й об'єднувати досвід по всьому Союзу для виявлення і пом'якшення виникаючих загроз. Це стосується, наприклад, можливих загроз, що створюються безпілотними літальними апаратами, які можуть бути використані порушниками громадського порядку, терористами.

Запорукою успішної протидії загрозам, пов'язаним з масовими безпорядками, є розвиток співпраці з державами, які не є членами Союзу, та використання передового досвіду у сфері підтримання правопорядку, який, безперечно, впливає на стабільне існування будь-якої держави та сприяє розвитку демократичних процесів, гарантує права людини.

#### Список використаної літератури:

1. Кодекс поведення должностных лиц по поддержанию правопорядка. URL: [https://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/conventions/code\\_of\\_conduct.shtml](https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/code_of_conduct.shtml) (дата звернення: 26.08.2019).
2. Основные принципы применения силы и огнестрельного оружия должностными лицами по поддержанию правопорядка. URL: [https://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/conventions/firearms.shtml](https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/firearms.shtml) (дата звернення: 26.08.2019).
3. The European Code of Police Ethics. URL: <https://polis.osce.org/european-code-police-ethics> (дата звернення: 26.08.2019).
4. Міжнародний пакт про громадянські і політичні права 1966 р. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_043](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_043) (дата звернення: 26.08.2019).
5. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод 1950 р. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_004](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004) (дата звернення: 26.08.2019).
6. Charter of Fundamental Rights of the European Union. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:12012P/TXT> (дата звернення: 26.08.2019).

7. Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union – Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union – Protocols – Annexes – Declarations annexed to the Final Act of the Intergovernmental Conference which adopted the Treaty of Lisbon, signed on 13 December 2007 and Tables of equivalences. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A12012E%2FTXT> (дата звернення: 23.08.2019).
8. The European Union's Global Counter-Terrorism Strategy. URL: <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%2014469%202005%20REV%204/> (дата звернення: 23.08.2019).
9. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European economic and social committee and the Committee of the regions Action Plan to support the protection of public spaces COM/2017/0612 final. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM:2017:612:FIN> (дата звернення: 23.08.2019).
10. Охрана правопорядка: международные нормы и стандарты. Международный Комитет Красного Креста. 2016. 72 с.

---

**Khavrat M. Organizational and legal aspects of law enforcement in public places by the police officers of EU member states**

*The article focuses on the provisions of the statutory, legislative and other acts of the European Union (Treaty on the Functioning of the European Union, Global Counter-Terrorism Strategy of the European Union, Action Plan for the Protection of Public Places, Decisions, Resolutions, etc.) governing the activities of police agencies in their law enforcement activities. It is stated that the right to freedom of assembly and freedom of association, including the right to form and join trade unions for the protection of their interests, is an integral part of human rights and the role of the police in holding mass events derives exclusively from the maintenance of public peace and order. Due to the fact that the international community has developed standards of conduct for the police officers, attention is drawn to the provisions of these acts relating to the requirements of such conduct during mass events and respect for human rights.*

*Emphasis is placed on the respect of human rights by police officers in public meetings (respect for human dignity, the right to freedom of assembly and freedom of association, personal integrity, etc.). The rules of behaviour of police officers in case of public events (political, sports) and their observance of the principle of legality, necessity, correspondence and accountability are analyzed; applying such methods as persuasion, negotiation and de-escalation; the use of firearms and other tactical tools as the ultimate method of managing mass. The role of the EU Political Group on the protection of soft targets for enhancing cooperation and coordination between Member States, which is an institutional structure that is responsible for protecting public places, is disclosed. The focus is on the High Risk Safety Network, which is composed of representatives of specialized law enforcement units responsible for protecting high-risk public places. The aim of the Network is to assist Member States in increasing their preparedness for attacks and their ability to respond appropriately in the event of an attack, and is a kind of platform for joint training and exercises.*

*Relevant conclusions and recommendations are made to improve the work of police officers in the area of public order.*

**Key words:** security, public places, protection, police, human rights, law and order.