УДК 342.9

О. А. БАНЧУК,
кандидат юридичних наук

ДІЯЛЬНІСТЬ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ: ПРОЗОРІСТЬ ТА ПІДЗВІТНІСТЬ ГРОМАДСЬКОСТІ

Статтю присвячено дослідженню положень Закону України «Про Національну поліцію», що запроваджують нові інструменти контролю за діяльністю поліції й забезпечення її прозорості та підзвітності.

Проаналізовані документи ОБСЄ та іноземних держав, які містять найважливіші стандарти підзвітності поліції. Описуються позитивні новели Закону України «Про Національну поліцію» в частині громадського контролю за поліцією та співпраці з поліцією. Водночас визначається низка проблем в положеннях Закону та їх реалізації, що не відповідають європейським стандартам й потребують подальших законодавчих змін.

Ключові слова: *поліція, поліцейські комісії, пріоритети поліцейської діяльності, звіт про поліцейську діяльність, резолюція недовіри керівництву поліції, дисциплінарне провадження.*

Банчук А. А. **Деятельность Национальной полиции Украины: прозрачность и подотчетность общественности**

Статья посвящена исследованию положений Закона Украины «О Национальной полиции», которые внедряют новые инструменты контроля за деятельностью полиции и обеспечивают ее прозрачность и подотчетность.

Проанализированы документы ОБСЕ и иностранных государств, которые содержат важнейшие стандарты подотчетности полиции. В статье описываются положительные новеллы Закона «О Национальной полиции» в части внедрения общественного контроля за полицией и сотрудничества с полицией. В то же время определяется ряд проблем в положениях Закона и их реализации, которые не отвечают европейским стандартам деятельности и требуют дальнейших законодательных изменений.

Ключевые слова: *полиция, полицейские комиссии, приоритеты полицейской деятельности, отчет о полицейской деятельности, резолюция недоверия руководству полиции, дисциплинарное производство.*

Banchuk O. A. **Activity of National police of Ukraine: transparency and accountability to society**

An article is dedicated to researching the Law of Ukraine "On National Police", which implements some new instruments of monitoring of police activities and provides for its transparency and accountability.

An author analyzed OSCE and foreign countries' documents containing the most important standards of police accountability.

The article describes the positive novelties of the Law of Ukraine "On National police" in terms of public control over the police and cooperate with the police. The article determines a number of the other problems of the Law and its implementation, which means that the Law does not correspond to the European standards and therefore needs further legislative amendments.

Key words: *police, police commissions, priorities of the police activity, report about the police activity, non-confidence resolution to high command of police, disciplinary proceedings.*

З моменту ухвалення Закону України «Про Національну поліцію» 2 липня 2015 р. розпочався важливий етап реформування МВС, який полягає в утворенні нового органу виконавчої влади – поліції. Новим законом, серед іншого, передбачена реалізація великої кількості заходів, спрямованих на підвищення прозорості поліції і підконтрольності діяльності поліції та її керівництва громадськості, у тому числі представникам територіальних громад.

У Керівництві ОБСЄ щодо демократичних основ поліцейської діяльності 2008 р. відмінною рисою демократичних служб поліції визначені їх підпорядкування і сприйняття зовнішнього контролю і перевірок, а також ступінь їх відкритості для таких перевірок (п. 84)[1].

Адже будь-яка форма цивільного нагляду, а також доступ до результатів розслідувань є важливим засобом підвищення суспільної довіри до поліції, а також досягнення її легітимності в суспільстві (п. 88 Керівництва).

Новими інструментами підзвітності поліції, запровадженими Законом, є:

– звітування керівництва підрозділів поліції;

– оцінка рівня довіри до поліції;

– висловлення недовіри керівництву поліції;

– поліцейські комісії;

– можливість участі представників громадськості в дисциплінарних провадженнях поліцейських.

Стаття 86 Закону передбачає два основні способи *інформування громадськості про діяльність поліції* – регулярне оприлюднення даних і щорічні звіти про діяльність поліції.

Частина третя ст. 86 Закону зобов'язує керівників територіальних органів поліції регулярно оприлюднювати статистичні та аналітичні дані про вжиті заходи щодо виявлення, запобігання та припинення порушень публічного порядку.

На доповнення до цього правила частина друга ст. 88 Закону передбачає, що керівники територіальних органів поліції також систематично інформують громадськість про стан правопорядку та заходи, які вживаються щодо запобігання правопорушенням.

Водночас необхідно зазначити, що законом чітко не встановлено періодичності оприлюднення цієї інформації і відсутня відповідальність за порушення цих обов'язків.

Щорічні звіти, своєю чергою, повинні готуватися і публікуватися не лише керівництвом територіальних органів, а й керівником усієї Національної поліції України. Такі звіти повинні щонайменше містити інформацію про:

– аналіз ситуації зі злочинністю в країні чи регіоні відповідно;

– заходи, які вживалися поліцією;

– результати вжитих заходів;

– виконання пріоритетів, поставлених перед поліцією відповідними поліцейськими комісіями.

Ще однією новацією Закону є спроба змінити *спосіб оцінки діяльності поліції*. У ст. 11 встановлено, що основним критерієм оцінки ефективності діяльності органів і підрозділів поліції є рівень довіри населення до поліції.

Такий підхід цілком відрізняється від усталеної «показникової» системи, один із варіантів якої передбачений Наказом МВС № 334 від 2 квітня 2013 р.[2]. Цим Наказом затверджені Методика визначення ефективності та законності службової діяльності підрозділів органів внутрішніх справ України і Перелік показників та індикаторів для визначення ефективності та законності службової діяльності підрозділів органів внутрішніх справ України.

Основа цієї системи складається з таких частин:

– кількісних показників (насамперед кількості зареєстрованих та розкритих злочинів, затриманих осіб тощо);

– очікуваної зміни цих показників (зростання або зниження);

– частка цих змін показників в оцінці діяльності підрозділу поліції.

На практиці дія цієї системи оцінки діяльності перетворюється на сумнозвісну «гонитву за показниками», а не реальну роботу поліції щодо запобігання, попередження і протидії правопорушенням і притягнення винуватих осіб до відповідальності. Адже зменшення чи підвищення відповідних показників статистики у такій системі впливає на професійну кар'єру поліцейських. Хороші показники означають можливість підвищення особи по службі, погані – дисциплінарні заходи, включно зі звільненням з посади.

Такий зв'язок статистики й дисциплінарної практики переорієнтовує всю систему поліції з виконання своїх функціональних обов'язків на роботу з «показниками».

Положення Закону задекларували зміну критеріїв оцінки діяльності поліції, однак порядок оцінки рівня довіри населення до поліції, який проводиться незалежними соціологічними службами, повинен бути затверджений Кабінетом Міністрів України. Протягом року дії нового Закону цей порядок не підготовлений і не схвалений Урядом. На практиці це означає, що до цього часу також не діє нова форма оцінки діяльності поліції.

Відсутність зазначеного порядку одночасно робить недієвим інший механізм підконтрольності поліції територіальним громадам – *висловлення недовіри керівникам органів поліції*. Порядок висловлення недовіри передбачений ст. 87 Закону і його підставою є саме «результати оцінки діяльності органу поліції на території» (частина перша).

Ця процедура складається з таких основних етапів:

1) прийняття обласною, районною чи міською радою резолюції недовіри керівнику відповідного підрозділу поліції, яка повинна бути обґрунтована. Зазначена резолюція може ухвалюватися не раніше, ніж через один рік після призначення особи на посаду. Резолюція вважається прийнятою, якщо за неї проголосувало не менше 2/3 складу депутатів;

2) невідкладне надсилання резолюції до вищестоящого керівника органу поліції, до повноважень якого належить призначення та звільнення з посади відповідного керівника підрозділу поліції;

3) вищестоящий керівник органу поліції:

а) невідкладно звільняє з посади керівника, або

б) невідкладно відстороняє керівника від виконання службових обов'язків та призначає службову перевірку, та

в) в одноденний строк інформує місцеву раду про прийняте рішення;

4) проведення службової перевірки в 10-денний строк (у випадку призначення керівником);

5) вищестоящий керівник органу поліції протягом трьох робочих днів після завершення службової перевірки приймає рішення (наказ) про:

а) залишення керівника на посаді, або

б) звільнення керівника з посади, та

в) інформує місцеву раду про прийняте рішення;

6) повторне прийняття місцевою радою резолюції недовіри протягом одного місяця з дня отримання рішення (наказу) про залишення особи на посаді. Повторна резолюція вважається прийнятою, якщо за неї проголосувало не менше 3/4 складу депутатів;

7а) прийняття рішення (наказу) вищестоящим керівником про звільнення особи з посади протягом трьох днів з моменту ухвалення повторної резолюції, або

7б) набрання резолюцією статусу остаточної протягом 14 днів з моменту отримання відповідного рішення місцевої ради.

Незважаючи на прогресивність цього механізму, необхідно відзначити його низку характерних проблем.

По-перше, представники органів місцевого самоврядування не можуть мати вирішального впливу на кадрову політику органу державної влади, яким є Національна поліція. Слідуючи цьому принципу, представники держави, своєю чергою, не можуть втручатися у формування органів місцевого самоврядування. А висловлення недовіри керівникам підрозділів поліції є способом політичного впливу на професійну діяльність поліцейських.

По-друге, запровадження процедури висловлення недовіри відбулося несистемно, внаслідок цього базовий закон про місцеве самоврядування не містить такого повноваження місцевих рад ухвалювати відповідні резолюції. Відсутність таких положень у законі залишає без відповіді багато запитань – щодо процедури проведення відповідних засідань місцевої ради, способу голосування і т.д.

По-третє, юридична сила резолюції про висловлення недовіри керівництву органів поліції недостатньо чітко визначена. З одного боку, закон встановлює, що резолюція є остаточною і підлягає обов'язковому виконанню, а з другого – підставою для звільнення будь-якого поліцейського (не тільки керівного складу) є прийняття наказу вищестоящим керівником і в органу місцевого самоврядування відсутні будь-які законодавчі можливості примусити цю посадову особу прийняти відповідне рішення. А звільняти поліцейського на підставі рішення місцевої ради (як органу місцевого самоврядування) неможливо.

Одним із найважливіших елементів підвищення прозорості діяльності поліції повинно стати створення постійних *поліцейських комісій*, обов'язкова участь у діяльності яких передбачена для представників громадськості. Частина перша ст. 51 Закону встановлює, що завданням комісій є забезпечення прозорого добору (конкурсу) та просування по службі поліцейських.

Основними повноваженнями поліцейських комісій є:

– проведення першочергового відбору на службу в органи поліції;

– проведення конкурсу для призначення на вакантну посаду.

Закон визначає два види поліцейських комісій – комісія апарату центрального органу управління поліції та комісії територіальних органів поліції.

До складу поліцейської комісії апарату центрального органу управління поліції входять 5 осіб:

– 2 представники, визначені міністром внутрішніх справ;

– 1 представник, визначений керівником Національної поліції;

– 2 представники громадськості, рекомендовані Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини.

До складу поліцейських комісій територіальних органів поліції також входять по 5 осіб:

– 1 представник, визначений міністром внутрішніх справ;

– 1 представник, визначений керівником Національної поліції;

– 1 представник, визначений керівником відповідного органу поліції;

– 2 представники громадськості, обрані відповідною обласною радою.

Але до цього часу поліцейські комісії повноцінно не здійснюють своєї діяльності зважаючи на такі обставини.

По-перше, міністр внутрішніх справ і керівник Національної поліції не визначили своїх представників до поліцейської комісії апарату центрального органу управління поліції. Це не дає змоги розпочати роботу цієї комісії.

По-друге, кількість практично утворених поліцейських комісій територіальних органів і самих територіальних органів поліції суттєво менша, ніж це передбачено ст. 15 Закону. Так, у частині першій ст. 15 визначено, що територіальні органи утворюються в «Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі, районах, містах, районах у містах». За нашими підрахунками, кількість територіальних органів поліції повинна становити 650, а також аналогічною має бути кількість поліцейських комісій.

Але Кабінет Міністрів України вирішив створити територіальні органи поліції лише на рівні областей (регіонів)[3], у районах і містах функціонують відділи і відділки поліції, які входять до структури територіальних органів. Тому наразі функціонує тільки 27 органів поліції і така ж кількість комісій. Отже, наразі утворено в 25 разів менше поліцейських комісій, ніж це передбачено Законом.

За таких умов територіальні громади через своїх представників позбавлені можливості брати участь у кадровій політиці Національної поліції, що не відповідає основним засадам реформування поліції.

А утворення Департаменту патрульної поліції в місті Києві як єдиного міжрегіонального територіального органу поліції вносить суттєвий дисбаланс у систему, оскільки члени поліцейської комісії при цьому департаменті обираються Київською міською радою, яка представляє інтереси територіальної громади міста Києва. При цьому сама поліцейська комісія уповноважена проводити конкурси на посади патрульних поліцейських у Харкові, Одесі, Дніпрі, Львові та всіх інших містах країни.

Наступною проблемою є невстановлення МВС чіткого переліку посад у поліції, для заповнення яких проводиться конкурсний відбір поліцейськими комісіями. Тому вони проводять конкурс при першочерговому наборі в поліцію. А на всі інші посади в поліції не проводяться конкурси і вони заповнюються одноособово керівництвом шляхом просування поліцейських по службі чи їх переведення. Основним недоліком такого способу кадрової роботи є його непрозорість.

Також досі МВС не затвердило правил і порядку підготовки поліцейськими комісіями пріоритетів поліцейської діяльності, передбачених частиною другою ст. 86 Закону. Пріоритети діяльності є абсолютно новим інструментом співпраці з громадськістю, які досі не практикувалися в Україні. Тому без відповідних інструкцій і рекомендацій спочатку не обійтись ні керівництву поліції на місцях, ні поліцейським комісіям.

Наприклад, в Англії підготовка таких поліцейських пріоритетів має тривалу історію. У кожному графстві від громади обирається Уповноважений з поліцейської діяльності та протидії злочинності, який спільно з шефом поліції готує середньостроковий (на три роки) План поліцейської діяльності та протидії злочинності.

Наприклад, у графстві Avon і Somerset на заході Англії наразі діє План на 2015-2017 рр.[4]. У цьому документі концентрується увага на захисті інтересів потерпілих, відкритості діяльності поліції, а також протидії таким видам правопорушень: порушень публічного порядку, домашньому і сексуальному насильству, крадіжкам, порушенням правил дорожнього руху.

Новий Закон залишив поза сферою свого регулювання питання *дисциплінарної відповідальності поліцейських* і громадський контроль у цій сфері. У ст. 90 Закону йдеться лише про залучення громадськості до розгляду скарг на дії чи бездіяльність поліцейських. Однак механізми залучення представників громадськості відсутні.

У п. 86 Керівництва ОБСЄ щодо демократичних основ поліцейської діяльності зазначено, що механізми зовнішнього контролю можуть бути неупередженими (принаймні, з позиції громадськості) при розслідуванні скарг на співробітників поліції. Крім того, вони можуть мати більше можливостей для заохочення співробітників поліції в наданні доказів проти інших співробітників, особливо проти керівного складу.

Такими інститутами контролю в Керівництві названі комісії з прав людини, ради з розгляду скарг громадян та незалежні уповноважені (п. 84).

А в п. 85 Керівництва рекомендується надавати інститутам громадянського контролю за поліцією повноваження з підготовки рекомендацій щодо застосування дисциплінарних стягнень. При цьому більш серйозні порушення поліцейських або розслідування щодо високопосадовців потрібно розслідувати органами поліції, що не перебувають у прямому підпорядкуванні, відділами внутрішніх розслідувань або спеціально створеними дисциплінарними комітетами, що складаються зі старших за званням співробітників, або цивільним органом зовнішнього контролю (п. 87).

На доповнення до зазначених рекомендацій у Висновку БДІПЛ (Бюро з демократичних інституцій і прав людини) ОБСЄ на проект Закону України «Про поліцію та поліцейську діяльність» зазначалося: «Хоча Законопроект цього не передбачає, проте на регіональному (*європейському. – авт.*) та міжнародному рівні визнано, що відповідати за отримання скарг та, за потреби, проводити за ними дізнання ex officio (*на підставі службового обов'язку. – авт.)*, у тому числі з питань дисциплінарного провадження, повинен загальний незалежний орган оскарження дій поліції, який також має співпрацювати з поліцією» (п. 124)[5]. Тому було рекомендовано «обговорити інституційну систему нагляду, в тому числі механізмів оскарження та дисциплінарного провадження, а також чіткіше визначити відповідні ролі й обов'язки всіх залучених сторін».

Але ні в Законі про Національну поліцію, ні в проекті Дисциплінарного статуту Національної поліції[6] не передбачається створення окремого дисциплінарного органу. Натомість ст. 15 Проекту статуту передбачає, лише можливість включення представників громадськості, які мають бездоганну репутацію, високі професійні та моральні якості, суспільний авторитет до складу дисциплінарних комісій, які проводитимуть службові розслідування за фактом порушення поліцейськими службової дисципліни. Дисциплінарну владу в органах поліції пропонується і надалі залишити за вищестоящим керівництвом.

Отже, Закон України «Про Національну поліцію» передбачив велику кількість новацій з питань форм і способів роботи поліції, контролю за діяльністю поліції, співпраці громадськості з поліцією, захисту інтересів поліцейських, що переважно реалізують відповідні європейські стандарти, однак практика реалізації цих положень потребує суттєвого удосконалення і додаткової підтримки на рівні підзаконного регулювання.

1. *Guidebook on Democratic* Policing. Senior Police Adviser to the OSCE Secretary General. – OSCE, 2008. 46 p. URL : http://www.osce.org/spmu/23804?download=true. **2.** *Про подальше вдосконалення* аналітичного забезпечення діяльності підрозділів органів внутрішніх справ : Наказ МВС України від 2 квітня 2013 р. № 334; **3.** *Про утворення територіальних* органів Національної поліції та ліквідацію територіальних органів Міністерства внутрішніх справ: Постанова Кабінету Міністрів України від 16 вересня 2015 р. № 730; **4.** *Avon and Somerset* Police and Crime Commissioner. Police and Crime Plan 2015-2017 URL : http://www.avonandsomerset-pcc.gov.uk/Document-Library/TERM-ONE/Police-and-Crime-Plan/PoliceandCrimePlan15/AS-Avon-Somerset-Crime-Plan-2015-web.pdf; **5.** *OSCE/ODIHR* Opinion on the Draft Law of Ukraine on Police and Police Activities, 1 of December 2014 URL : http://www.osce.org/uk/odihr/131966?download=true; **6.** *Про Дисциплінарний статут* Національної поліції України : Проект Закону України, внесений Кабінетом Міністрів України від 16 травня 2016 р., № 4670 URL : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=59106.

Banchuk O. A. **Activity of National police of Ukraine: transparency and accountability to society**

An article is dedicated to researching the Law of Ukraine "On National Police", which implements some new instruments of monitoring of police activities and provides for its transparency and accountability.

An author analyzed OSCE and foreign countries' documents containing the most important standards of police accountability.

In 2008 OSCE Guidebook on Democratic Policing submission, acceptance of outside control and verification, open-mindedness for such verification are defined as the distinctive feature of democratic police offices (para. 84).

New instruments of policy accountability introduced by the Law include:

– submitting of reports by heads of police departments;

– estimation of trust level enjoyed by police;

– expression of non-confidence to police's highest officers;

– police commissions;

– a possibility for representatives of public society to participate at disciplinary proceedings of police officers.

Article 86 of the Law provides that two main ways of informing society about police activity are regular releasing of data to public and annual reports on police activity.

The next innovation of the Law worth mentioning is the attempt to change a way of assessing the police activity. Article 11 establishes that the main criteria of police bodies efficiency assessment is the level of society's trust to police.

A procedure of expression non-confidence is provided by the Article 87 of the Law. The precondition for it is the 'assessment of police body activity on a territory' (part 1).

Permanent police commissions with mandatory participation of public society representatives shall become one of the most important elements of raising the police activity transparency. Part 1 of the Article 51 of the Law establishes that the task of the commissions is to assure the transparent selection (competition) and promotion of police officers.

The main powers of the police commissions are:

– preliminary selection of pretendents for police service;

– holding a competition for naming to a vacant post.

The Law defines two kinds of the police commissions – the commission of the central body's apparats and the commissions of police's territorial bodies.

However issues of disciplinary responsibility of police officers and public control in this sphere are left beyond the scope of the new Law. Article 90 of the Law stipulates only civic engagement to considering complaints about police officer's actions or their inactivity. But mechanisms of public engagement are not specified.

The article determines a number of the other problems of the Law and its implementation, which means that the Law does not correspond to the European standards and therefore needs further legislative amendments.

Keywords: *police, police commissions, priorities of the police activity, report about the police activity, non-confidence resolution to high command of police, disciplinary proceedings.*