

Миронюк Роман Вікторович

професор кафедри адміністративного
права, процесу та адміністративної
діяльності Дніпропетровського державного
університету внутрішніх справ,
доктор юридичного наук, професор

МІЖНАРОДНІ СТАНДАРТИ ЗАЛУЧЕННЯ ГРОМАДСЬКОСТІ ДО РОЗГЛЯДУ СКАРГ НА ДІЇ ЧИ БЕЗДІЯЛЬНІСТЬ ПОЛІЦЕЙСЬКИХ ТА ПОРЯДОК ЇХ РЕАЛІЗАЦІЇ В УКРАЇНІ.

Статтею 90 Закону України «Про Національну поліцію» визначено, що однією із форм громадського контролю за діяльністю поліції є залучення представників громадськості до спільного розгляду скарг на дії чи бездіяльність поліцейських та до перевірки інформації про належне виконання покладених на них обов'язків відповідно до законів та інших нормативно-правових актів України. Необхідно звернути увагу на те, що залучення громадськості до будь-якого напрямку діяльності поліції, в тому числі щодо застосування дисциплінарного впливу на персонал не є прямим способом (формою) громадського контролю, а формою взаємодії через яку частково реалізуються контрольні функції громадськості, у зв'язку з цим більш доречною мала б бути така назва розділу VIII Закону «Взаємодія поліції з громадськістю та органами публічної влади та громадський контроль за діяльністю поліції».

Слід зауважити, що механізм залучення представників громадськості до спільного розгляду скарг на дії чи бездіяльність поліцейських на нормативному рівні на сьогодні відсутній. Існуючі нормативно-правові акти, що визначають можливості інститутів громадськості в правоохоронній сфері, серед яких Закон України «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави», Закон України «Про запобігання корупції», Постанова Кабінету Міністрів України «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» тощо, не передбачають, які представники громадськості, в яких випадках та формах можуть залучатися до діяльності щодо спільного розгляду скарг на дії чи бездіяльність поліцейських, а також якими повноваженнями вони наділяються в таких випадках. Подібна ситуація прослідковується і щодо правового регулювання порядку залучення представників громадськості до перевірки інформації про належне виконання покладених на поліцейських обов'язків.

Відповідно до положень Європейського Кодексу поліцейської етики (ухвалений Комітетом міністрів Ради Європи від 19 вересня 2001) дисциплінарні заходи щодо службовців поліції повинні бути предметом розгляду незалежним органом або судом, органи публічної влади повинні забезпечити ефективні та неупереджені процедури для скарг на дії поліції, механізми притягнення до відповідальності повинні бути засновані на спілкуванні та взаєморозумінні між суспільством і поліцією та повинні заохочуватися [2].

Виходячи з положень міжнародних актів та Закону України «Про Національну поліцію», а саме статті 51, повноваження щодо розгляду скарг на дії чи бездіяльність поліцейських можуть бути покладені на постійні поліцейські комісії, до складу яких входять як представники поліції так і громадськості. Разом з цим, до складу цієї комісії також можуть бути включені безпосередньо депутати відповідної місцевої ради, члени правозахисних громадських організацій, адвокати, обрані радою адвокатів регіону, представник Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини. Керівник підрозділу поліції не може бути обраний до поліцейської комісії.

Постійні поліцейські комісії окрім забезпечення прозорого добору (конкурсу) та просування по службі можуть стати дисциплінарним органом щодо поліцейських та відповідно розглядати скарги на їх дії.

Відповідно до Висновку Комісара з прав людини «Про незалежний і ефективний розгляд скарг проти дій поліції» від 12 березня 2009 року незалежна і ефективна система скарг проти дій поліції має найважливіше значення для діяльності демократичної і підзвітної поліцейської служби. Незалежний і ефективний розгляд скарг підвищує довіру громадськості до поліції і виключає безкарність відносно зловживань або жорстокого поводження. Система розгляду скарг повинна забезпечувати адекватний і співмірний розгляд широкого кола заяв відносно дій поліції, з урахуванням серйозності тверджень заявників і наслідків для того співробітника поліції, відносно якого подана скарга [3, с.137].

Система скарг проти дій поліції має бути зрозумілою, відкритою і доступною, і в позитивному плані враховувати і аналізувати питання гендерної приналежності, раси, етнічного походження, релігії, переконань, сексуальної орієнтації, гендерної ідентичності, обмежених можливостей і віку. Ця система має бути ефективною і належним чином забезпечуватися ресурсами, а також сприяти у рамках поліцейської діяльності розвитку підходів, що спираються на турботу про людей.

Європейський суд з прав людини розробив п'ять принципів проведення ефективного розслідування скарг відносно поліції, пов'язаних із статтею 2 або 3 Європейських конвенцій про права людини: 1) незалежність: не повинно бути інституціональних або ієрархічних зв'язків між особами, що проводять розслідування, і співробітником поліції, на якого була подана скарга; 2) адекватність: розслідування повинне мати можливість збирати свідчення для визначення того, чи була поведінка співробітника поліції, на якого подана скарга, незаконною, а також виявляти і притягувати до відповідальності винних осіб; 3) оперативність: розслідування повинне проводитися швидко і активно з дотриманням принципу верховенства права; 4) громадський нагляд: процедури і процес ухвалення рішень мають бути відкритими і прозорими для забезпечення підзвітності; 5) участь потерпілих: заявники, повинні брати участь в процесі розгляду скарг для забезпечення своїх законних інтересів [4].

Для того, щоб попередження жорстокого поводження і неправомірних дій з боку поліції було ефективним, усі скарги проти дій поліції, у тому числі і службові скарги, повинні розглядатися відповідним чином. Скарги і сам підхід до їх розгляду мають бути диференційованими з урахуванням серйозності заяви і потенційних наслідків для співробітника поліції, на якого надійшла скарга. Система скарг проти дій поліції повинна діяти як доповнення до кримінальних, громадських і приватних засобів правового захисту від неправомірних дій поліції, а не як альтернатива цим засобам.

Система скарг проти дій поліції повинна мати оперативні рамки для розгляду скарг проти дій поліції на усіх етапах її обробки: 1) відкритість і доступність цієї системи: сприяння інформуванню громадськості і полегшення умов подання скарги; 2) повідомлення, реєстрація і розгляд: те, яким чином скарги приймаються, реєструються і як визначається необхідна процедура для розгляду різних типів скарг; 3) процес примирення: стосується того, яким чином розглядаються скарги, відносно яких не проводиться розслідування; 4) процес розслідування: стосується того, яким чином розглядаються скарги, відносно яких проводиться розслідування; 5) ухвалення рішення: стосується результатів розгляду скарги на підставі розслідування; 6) процедура перегляду: стосується права заявника опротестувати те, як розглядалася скарга, або сам результат її розгляду.

Після розгляду скарги може бути здійснено п'ять видів дій: ніяких інших дій; відносно співробітника поліції може бути відкрите кримінальне провадження; відносно співробітника поліції може бути проведене дисциплінарне розслідування; керівництво поліції може здійснити неформальні дії відносно співробітника; з урахуванням отриманих висновків можуть бути внесені зміни в роботу поліції.

Система скарг проти дій поліції має бути зрозумілою, відкритою і доступною та позитивним чином враховувати і ґрунтуватися на розумінні питань гендерної приналежності, раси, етнічного походження, релігії, віри, сексуальної орієнтації, гендерної ідентичності, інвалідності і віку. Ця система має бути ефективною і спиратися на достатні засоби, сприяти розвитку культури ввічливого ставлення до людей при здійсненні поліцейської діяльності.

Порядок діяльності постійних поліцейських комісій щодо розгляду скарг на дії чи бездіяльність поліцейських може бути врегульований підзаконним нормативно-правовим актом МВС або Кабінету Міністрів України, адже на разі лише ст. 90 Закону урегульовано цей порядок. І як вірно зазначають автори практичного посібника «Громадськість і органи правопорядку: контроль, моніторинг, співпраця» [5, с.18] Дисциплінарним статутом Національної поліції України, яким на сьогодні урегульовано порядок притягнення поліцейських до дисциплінарної відповідальності, не визначено участь представників громадськості у процедурі накладання санкцій на поліцейських за скоєні ними дисциплінарні проступки. Слід додати, що те ж саме регулювання передбачене і Порядком проведення службових розслідувань у Національній поліції України, затвердженим наказом МВС України від 07 листопада 2018 року № 893[6], в якому, попри його оновлення, відсутні будь-які елементи громадського контролю за проведенням службових розслідувань. Вони абсолютно вірно вказують на той аспект, що в чинному законодавстві, як процедура дисциплінарних проваджень проти поліцейських, так і інформація про заходи, вжиті керівниками органів поліції за наслідками надходження скарг громадян на дії їх підлеглих, на сьогодні є прак-

тично закритими від контролю громадськості і відомості щодо дисциплінарних стягнень за вчинені проступки громадяни можуть отримувати лише за допомогою запитів про доступ до публічної інформації.

Аналіз законодавчих підстав залучення громадськості до розгляду скарг на дії чи бездіяльність поліцейських вказує на те, що громадськість може бути залучена до розгляду скарг на поліцейських лише шляхом отримання відповідної згоди від керівництва конкретного органу поліції в рамках взаємодії з місцевим населенням та для підвищення рівня довіри до діяльності поліції. Отже, ступінь залучення представників громадськості до вказаної сфери багато в чому залежить від активності територіальної громади, осередків громадських організацій та окремих активістів. Так само відповідне звернення про залучення громадськості до участі у розгляд скарг на поліцейських може бути направлено із боку місцевої ради.

Загалом, пропозиції щодо участі громадськості у процедурах розгляду скарг на дії поліцейських має виходити від самих представників громади, в тому числі на особистому прийомі у керівника територіального органу поліції, а також під час його зустрічей з депутатами відповідної ради. За будь-яких умов, представники громадськості, за наявності відповідного рішення керівника територіального органу поліції, можуть бути присутніми під час розгляду скарг на поліцейських, а також під час процедури накладення стягнення на поліцейського за вчинені правопорушення. При цьому у представників громадськості не має права безпосередньо брати участь у вказаних процедурах. Фактично присутність громадськості виконує роль стримуючого фактора для того, щоб факти, викладені у скаргах громадян, перевірялися належним чином. А у випадку підтвердження наявності обставин правопорушення, присутність громадськості буде запорукою того, щоб винні особи не уникали відповідальності, а сам розгляд скарги був об'єктивним та всебічним.

1. Про Національну поліцію: Закон України від 2 липня 2015 року № 580-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 40-41. Ст.379.

2. Комітет Міністрів державам-учасницям Ради Європи «Про Європейський кодекс поліцейської етики» / ухвалена Комітетом міністрів 19 вересня 2001 року на 765-му засіданні заступників міністрів. URL: <http://pravo.org.ua/files/Criminal%20justice/rec1.pdf>.

3. Ахтирська Н.М., Касько В.В., Маланчук Б.А., Мелікян А., Пошва Б.М., Фулей Т.І., Шукліна Н.Г. Застосування в Україні європейських стандартів протидії жорстокому поводженню і безкарності: науково-практичний посібник для суддів / За заг. ред. проф. Маляренка В.Т. К.: «К.І.С», 2011. 320 с.

4. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 04 листопада 1950 року (ратифікована Законом № 475/97-ВР від 17.07.97). *Офіційний вісник України* від 16.04.1998. № 13, / № 32 від 23.08.2006. Стор. 270.

5. Громадськість і органи правопорядку: контроль, моніторинг, співпраця / [О. Банчук, Ю. Гаджисева, Б. Малишев, С. Перникоза, У. Шадська]; Практичний посібник. За заг. ред. О. Банчука. К.: ФОП Москаленко О.М., 2017. 75 с.

6. Про затвердження Порядку проведення службових розслідувань у Національній поліції України: Наказ МВС України від 07 листопада 2018 року № 893. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/RE32807.html.

Юнін Олександр Сергійович
професор кафедри
цивільно-правових дисциплін
доктор юридичних наук, професор

Мкртчян Каріне Валерівна
викладач кафедри
загальноправових дисциплін

*(Дніпропетровський державний
університету внутрішніх справ)*

ДО ПИТАННЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ АТЕСТАЦІЇ ПРАЦІВНИКІВ ПОЛІЦІЇ

В умовах євроінтеграції Україна взяла на себе перед Євроспільнотою ряд важливих зобов'язань. Щоб гідно перебувати серед клубу розвинутих демократій, де діє примат правової держави, необхідно в тому числі й вибудувати ефективний, не корумпований державний апарат. Не дивлячись на нормативно-правове забезпечення діяльності органів державної влади, все ж реалізують політику держави ті, хто знаходиться на державній службі. То-