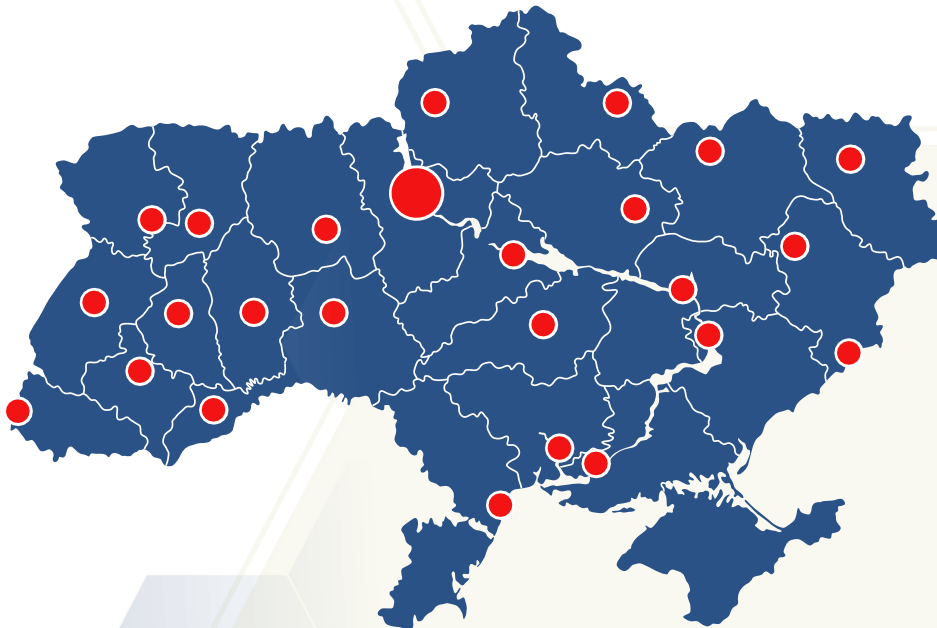


Поліцейські комісії в Україні: результати дослідження

Резюме до звіту та інфографіка



Київ 2018



Асоціація
УМДПЛ
UMDPL
Association

Поліцейські комісії в Україні: результати дослідження. Резюме до звіту та інфографіка /
Олександр Банчук, Євген Крапивін, Борис Малишев. – К.: Софія-А, 2018 р. – 16 с.

Відомості про авторів:

Олександр Банчук — кандидат юридичних наук, керівник проектів Центру політико-правових реформ

Євген Крапивін — юрист, експерт Асоціації УМДПЛ

Борис Малишев — доктор юридичних наук, експерт Центру політико-правових реформ

Цю публікацію створено за підтримки Європейського Союзу
Зміст публікації не відображає офіційну позицію Європейського союзу

(с) О. Банчук, Є. Крапивін, Б. Малишев, 2018

(с) Центр політико-правових реформ, Асоціація УМДПЛ, 2018

Зміст

Вступ.....	4
Методологія.....	4
I. Законодавство про поліцейські комісії.....	6
II. Види та склад поліцейських комісій.....	6
III. Основні аспекти формування й роботи поліцейських комісій.....	10
4.1. Порядок формування.....	10
4.2. Засідання поліцейських комісій.....	11
4.3. Обсяг роботи комісій.....	11
4.4. Реалізація повноважень членами комісій.....	12
4.5. Організаційно-технічне та матеріальне забезпечення роботи поліцейських комісій.....	12
Узагальнені рекомендації.....	13

Вступ

Реформа органів правопорядку в Україні передбачає нові форми громадського контролю за їх діяльністю. Поліцейські комісії — це новий інструмент, який підвищив прозорість, якість добору та кар'єрні можливості поліцейських. Однак виявлені проблеми законодавчого регулювання цих комісій та практики його застосування, що впливає на їх ефективність.

У 2016-2017 роках у всіх регіонах України були створені комісії в підрозділах Національної поліції. Внаслідок браку комунікації між поліцією та суспільством і відсутності значної зацікавленості медіа у роботі цих комісій, — про них або нічого не відомо, або відомо лише те, що вони передбачені Законом.

Це дослідження є першим ґрунтовним описом діяльності поліцейських комісій. Воно включає в себе інформацію про формування комісій, проблеми законодавчого регулювання їхньої діяльності, судову практику оскарження рішень комісій та інші елементи цього механізму громадського контролю.

Методологія

Дослідження проводилось протягом другої половини 2017 року — першого кварталу 2018 року групою експертів Центру політико-правових реформ, Асоціації українських моніторів з дотримання прав людини у діяльності правоохоронних органів (УМДПЛ), а також за допомогою партнерських організацій у різних регіонах України.

Дослідники застосували поширені наукові методи. Зокрема дослідження ґрунтується на комплексі якісних та кількісних методів збору інформації.

Дослідження складалося з двох основних етапів:

- а) аналітичного дослідження;
- б) польового дослідження.

Аналітичне дослідження полягало у вивченні міжнародних стандартів у сфері громадського контролю, в аналізі законодавства, що регламентує діяльність поліцейських комісій, аналізі статистичних даних щодо діяльності поліцейських комісій та понад 150 відповідей на запити про доступ до публічної інформації, вивченні документів (протоколів, заяв тощо) поліцейських комісій, а також — аналізі судових рішень за результатами оскарження рішень комісій.

Польове дослідження проводилося з метою вивчення практичного досвіду діяльності поліцейських комісій та полягало у зборі емпіричних даних. Було проведено 16 глибоких напівструктурованих інтерв'ю з членами комісій у 6 регіонах України. В них взяли участь члени комісій від громадськості та поліції. Також здійснювався моніторинг повідомлень у регіональних ЗМІ щодо діяльності поліцейських комісій.

У результаті проведеного дослідження було виявлено (key findings):

1. Після набрання чинності Законом України «Про Національну поліцію» в 2015 році загалом створено та працює 84 поліцейські комісії. Вони повністю забезпечують конкурсний відбір кандидатів до органів поліції.
2. Робота поліцейських комісій відбувається відповідно до вимог законодавства за відсутності суттєвих недоліків. А більшість процедур у комісіях відповідають правилам, встановленим законодавством, і жодне з повноважень членів комісій не обмежується.
3. Одним із підтверджень цього факту є невелика кількість адміністративних справ у судах (всього 7 за 2017 і початок 2018 років), де виявлені порушення вимог закону в діяльності поліцейських комісій та територіальних органів поліції під час проведення конкурсів.
4. Однак кількість утворених комісій фактично в десятки разів менше, ніж цього вимагає Закон, внаслідок чого територіальні громади втрачають можливість впливати на кадрову політику Національної поліції. Також не створена поліцейська комісія апарату центрального органу управління поліції.
5. В складі поліцейських комісій є недостатня кількість представників громадськості, у діяльності комісій беруть участь політики, а також порушений гендерний баланс в комісіях. Громадськість не відіграє вирішальної ролі під час ухвалення рішень щодо кадрових питань у поліції, водночас діяльність комісій робить цей процес більш прозорим та підконтрольним для суспільства.
6. Існує низка прогалин та колізій в актах законодавства, які регулюють діяльність поліцейських комісій, щодо обов'язковості конкурсного відбору на всі посади в поліції, повноважень із визначення пріоритетів поліцейської діяльності, відсутності методичних рекомендацій про діяльність комісій, надання висновку про невідповідність поліцейських займаній посаді, оцінки співбесіди в балах тощо.
7. Модель та механізми участі громадськості у контролі за діяльністю поліції, зокрема поліцейських комісій, потребує глибокого вивчення та переосмислення. Наразі передбачене утворення дисциплінарних комісій, до роботи яких буде залучатись громадськість. Таким чином громадяни можуть брати участь у вирішенні кадрових, дисциплінарних питань, а не тільки консультаційних органах, як це було раніше. Саме тому обсяг повноважень, порядок формування та ліквідації, контролю за діяльністю комісій, рад тощо — має бути виважений та такий, що сприятиме дотриманню прав людини в діяльності поліції.



I. Законодавство про поліцейські комісії

Діяльність поліцейських комісій регулюється Законом України “Про Національну поліцію” та Порядком діяльності поліцейських комісій, затвердженим Наказом МВС України № 1631, проте існує низка прогалин та колізій в цих актах законодавства.

Зокрема, конкурс на посади до Національної поліції обов’язково проводиться лише серед осіб, які вперше приймаються на службу в поліцію. А у випадках просування поліцейського по службі, зокрема й на керівні посади, конкурс не обов’язковий. Отже, вказані посади можуть заповнюватися без проведення конкурсу.

Інший приклад — призначення на керівні посади та просування по службі у Національній поліції відбувається переважно шляхом неконкурсної процедури. Можливо з цим пов’язаний той факт, що члени комісій не відчувають незаконного впливу чи тиску, бо мало кого цікавить відбір поліцейських, які вперше вступають на службу.

II. Види та склад поліцейських комісій

поліцейська комісія апарату центрального органу управління поліції

НЕ ПРАЦЮЄ



2 представники, визначені Міністром внутрішніх справ, що не належать до поліції;



1 представник, визначений керівником Національної поліції;



2 представники громадськості, рекомендовані Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини з тих осіб, які мають бездоганну репутацію, високі професійні та моральні якості, суспільний авторитет.



1 представник, визначений Міністром внутрішніх справ, не з числа поліцейських;



1 представник, визначений керівником Національної поліції;



1 представник, визначений керівником відповідного територіального органу поліції;



2 представники громадськості, обрані відповідною обласною радою, Верховною Радою Автономної Республіки Крим, Київською міською радою, Севастопольською міською радою, з числа осіб, які мають бездоганну репутацію, високі професійні та моральні якості, суспільний авторитет.

Внаслідок непослідовних змін до законодавства в поліції передбачено функціонування територіальних органів та міжрегіональних:

- Департамент захисту економіки;

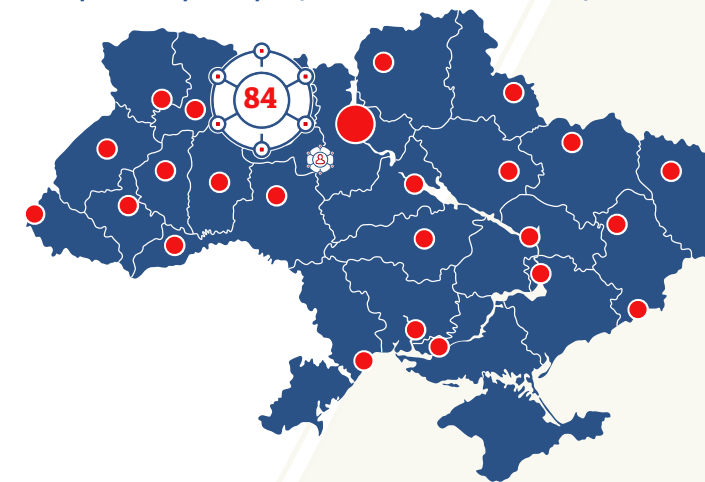
- Департамент кіберполіції;
- Департамент поліції охорони;
- Департамент внутрішньої безпеки.

Непослідовність полягає в тому, що в жовтні 2015 року Кабінет Міністрів України утворив їх своєю постановою, та лише в травні 2016 року парламент легітимізував ці урядові рішення шляхом внесення змін до Закону про Національну поліцію.

В результаті виникла необґрунтована практика, відповідно до якої у Департаменті захисту економіки, Департаменті кіберполіції та Департаменті внутрішньої безпеки працюють лише по одній поліцейській комісії, а в Департаменті патрульної поліції і в Департаменті поліції охорони — поліцейські комісії в кожному регіоні. При цьому, створено поліцейські комісії в окремих регіонах (наприклад, в Харківській області існує 2 комісії патрульної поліції), а в системі поліції охорони створені комісії навіть на міському і міжрайонному рівні (Криворізький міський відділ, Маріупольський міжрайонний відділ).

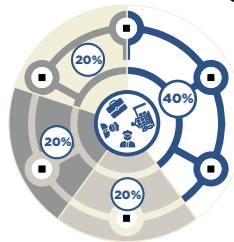
З іншого боку, існуючий підхід вносить суттєвий дисбаланс до системи відносин між органами державної влади та органами місцевого самоврядування. Оскільки частина членів поліцейських комісій Департаменту захисту економіки, Департаменту кіберполіції та Департаменту внутрішньої безпеки обираються Київською міською радою, яка представляє інтереси лише територіальної громади міста Києва. Але самі ці поліцейські комісії уповноважені проводити конкурси на посади поліцейських, які можуть працювати в інших містах і громадах по всій країні.

В Україні зараз працює загалом 84 поліцейські комісії:



- 25 поліцейських комісій територіальних управлінь НПУ;
- 28 поліцейських комісій Департаменту поліції охорони;
- 28 поліцейських комісій Департаменту патрульної поліції;
- 1 поліцейська комісія Департаменту захисту економіки;
- 1 поліцейська комісія Департаменту кіберполіції;
- 1 поліцейська комісія Департаменту внутрішньої безпеки;

Загальна кількість членів 84-ох поліцейських комісій становить 420 осіб, з яких:



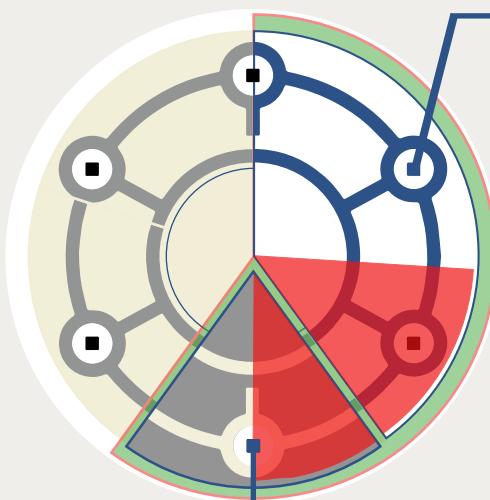
- 84 особи, делеговані Міністром внутрішніх справ;
- 84 особи, делеговані Головою Національної поліції;
- 84 особи, делеговані відповідними керівниками територіальних чи міжрегіональних органів поліції;
- 168 особи, обрані відповідними обласними радами чи Київською міською радою.

Основні проблеми формування поліцейських комісій:

1. Порушення вимог Закону щодо членства в комісії. Міністр внутрішніх справ зобов'язаний призначати до складу комісій за своєю квотою осіб, які не є поліцейськими. Призначення міністром поліцейської комісії у Херсонській області, комісії поліції охорони в Чернігівській області та комісії патрульної поліції у Львівській області ставлять під сумнів легітимність діяльності та всіх рішень цих комісій, які можна оскаржити в суді.

60% (252 з 420 осіб)
— мало бути представників громадськості

40% (169 з 420 осіб)
— фактична кількість представників громадськості



40% (168 осіб)
— квота ОМС

35% з них
— не відповідають вимогам (59 осіб):

- 48 — депутати ОМС;
- 9 — держслужбовці;
- 2 — керівники комунальних підприємств.

20% (84 особи)
— квота Міністра МВС

45% з них
— не є громадськістю (38 осіб):

- 23 — службовці в органах, які підпорядковуються МВС;
- 4 — Народні депутати*;
- 6 — радники міністра;
- 2 — депутати облрад;
- 2 — чиновники.

* з чотирьох нардепів троє — від партії "Народний Фронт"

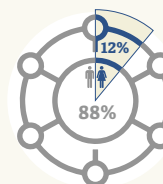
2. Недостатня кількість представників громадськості. Виходячи з положень Закону, кожна поліцейська комісія повинна включати щонайменше двох представників громадськості, обраних обласними радами, Київською міською радою, та одного представника не зі складу поліцейських, призначених Міністром внутрішніх справ.

Фактична кількість громадськості у складі поліцейських комісій — 169 осіб, що становить 40% від загальної кількості членів поліцейських комісій. При чому з них 59 осіб не відповідають вимогам щодо наявності бездоганної репутації, високих професійних якостей, суспільного авторитету. Адже, з них — 48 осіб є депутатами відповідних обласних рад чи міських рад, 9 осіб є державними службовцями чи службовцями місцевого самоврядування і 2-є керівників комунальних підприємств. Обираючи своїх колег до складу поліцейських комісій, депутати обласних рад перетворюють питання формування поліцейських комісій на питання для політичних домовленостей.

Щодо квоти міністра МВС, за якою також могли призначатися представники громадськості, то Міністр до складу поліцейських комісій місцями делегував народних депутатів України до 4-х комісій у Дніпропетровській (Ю. Береза), Львівській (М. Величкович), Хмельницькій (О. Ксенджук) і Чернівецькій (М. Бурбак) областях або своїх радників. А ще в 14 поліцейських комісій за квотою МВС включені представники ветеранських організацій внутрішніх справ, державної служби охорони, податкової служби, профспілки працівників внутрішніх справ тощо.

3. Труднощі в забезпеченні кворуму й дієвості комісій. Засідання поліцейської комісії є правомірним, якщо на ньому присутні не менш як 2/3 її членів. Водночас 26 осіб одночасно призначені членами до 62 поліцейських комісій, що складає 74% від загальної кількості комісій. Загалом у 13 регіонах країни одна і та ж особа виконує повноваження одночасно у двох і навіть у трьох поліцейських комісіях. Тобто виникають ситуації, коли комісії одночасно проводять конкурси, а члени мусять обирати між ними.

4. Порушення гендерного балансу у складі комісій. З 420 делегованих до поліцейських комісій членів частка жінок становить лише 12% (51 особа). Тільки в одній комісії Луганської області жінки становлять відносно більшість — 3 з 5. Загалом жінки представлені в складі 38 поліцейських комісій — 45%, хоча в більшості випадків це представництво обмежується однією жінкою. Дотримання гендерного балансу в діяльності поліцейських комісій є важливим з огляду на необхідність рівного ставлення під час конкурсного відбору до кандидатів незалежно від їх статі.





III. Основні аспекти формування й роботи поліцейських комісій

Дослідивши роботу поліцейських комісій за останні роки, можна описати основні етапи їх діяльності, а також ступінь виконання вимог законодавства.

1. Порядок формування



Включення громадськості до складу поліцейських комісій відбувається шляхом запрошення приєднатись до роботи поліцейських комісій **з боку місцевих рад**. Кандидати подають документи безпосередньо у відповідну раду, інколи з ними проводяться співбесіди. Нерідко ними є самі депутати відповідної ради, пов'язані зі сферою органів правопорядку.



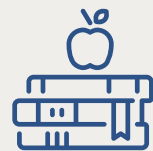
Згодом, відповідно до Закону, кандидати **затверджувалися рішенням сесії місцевої ради**. Щодо представників комісії від поліції, то вони за загальним правилом включались до складу комісії на підставі рішення начальника обласного управління. При цьому існує практика, коли поліцейським пропонують долучитись до роботи комісії за власним бажанням.



Обрання (призначення) керівництва поліцейських комісій відбувається шляхом визначення тим самим керівник управління поліції, який делегував поліцейських у комісію. Саме тому головами та секретарями комісій є здебільшого представники від поліції, і лише в окремих випадках — громадськості. Пояснюється це тим, що всю організаційну роботу виконує керівництво комісії, тож з метою контролю якості та прийняття своєчасних рішень цю роботу покладають на колеги по службі.



Навчання членів поліцейських комісій законодавством не передбачено, тож здебільшого не проводилось. Хоча в окремих регіонах був влаштований процес навчання. Так, на початку роботи комісій в місті Києві збирали всіх голів та секретарів поліцейських комісій. На цьому заході керівництво Національної поліції та МВС проводили загальний інструктаж щодо роботи комісій (загальні настанови). Окремо варто відзначити поліцейську комісію в Одеській області, де розроблена методика з базовими правилами проведення співбесіди, тактичними і психологічними прийомами, що дозволяють отримати необхідну інформацію від кандидатів у режимі ділової співбесіди.



2. Засідання поліцейських комісій

Частота засідань поліцейських комісій повністю залежить від факту оголошення конкурсу на вакантні посади. У середньому засідання поліцейських комісій відбуваються один раз на квартал. За один день такого засідання члени комісії проводять співбесіду із **20-28** кандидатами, а саме засідання безперервно триває приблизно **5** днів.

Поліцейські комісії опікуються не тільки фінальними співбесідами, а й беруть участь у спостереженні за іншими етапами конкурсу. Організація конкурсу є завданням Рекрутингового центру чи відділу кадрів територіального управління поліції.

Стосовно відкритості: у всіх поліцейських комісій, попри вимоги Закону, відсутні окремі веб-сайти. Це істотно зменшує рівень прозорості їхньої діяльності, а також доступ громадськості до інформації про відбір поліцейських.

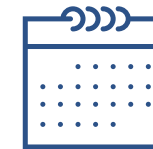
Самі співбесіди проходять у робочий час з **10:00** до **18:00**. За загальним правилом на співбесіду з одним кандидатом відведено **15** хвилин. Під час співбесіди члени поліцейської комісії ставлять запитання кандидатові, що стосуються професійних, морально-ділових якостей та управлінсько-організаційних здібностей.

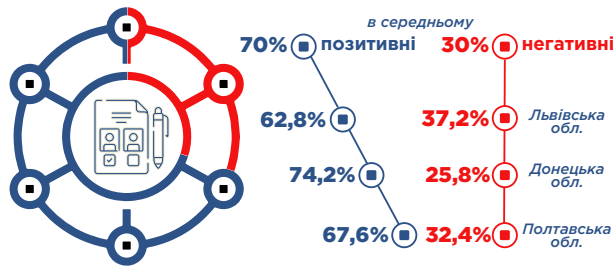
Наразі відбувається розробка веб-сайту “Система відбору кадрів” (<https://nabir.np.gov.ua/>), який має акумулювати всю цю інформацію з метою оптимізації її пошуку кандидатами на службу в поліції.

3. Обсяг роботи комісій

Єдиного обліку рішень комісій не існує, тому можна отримати лише приблизну інформацію щодо середньостатистичного навантаження на комісії.

Залежно від обсягів конкурсного відбору, кількість кандидатів на службу в поліцію може бути різною. Наприклад, поліцейська комісія у Миколаївській області провела **22** конкурси на заміщення **378** посад, а поліцейська комісія у Херсонській області — **12** конкурсних відборів на **157** посад. Для поліцейської комісії у м. Києві кількість засідань складає **47**, а кандидатів — **1101**. Пояснюється така різниця тим, що один конкурсний набір може відбуватись як на **5** посад, так і на **30**.





Співвідношення позитивних і негативних висновків в середньому складає **70%** на користь позитивних рішень про рекомендацію. Наприклад, поліцейська комісія у Львівській області прийняла **406** рішень, з яких — **255** позитивних (**62,8%**) і **151** негативне (**37,2%**); поліцейська комісія у Донецькій області прийняла 348 рішень, з яких — **258** позитивних (**74,2%**) і **90** негативних (**25,8%**); поліцейська комісія у Полтавській області прийняла **408** рішень, з яких — **276** позитивних (**67,6%**) і **132** негативних (**32,4%**).



4. Реалізація повноважень членами комісій

Результати інтерв'ю свідчать, що в частині реалізації членами поліцейських комісій своїх повноважень члени поліцейських комісій задоволені робочою атмосферою під час засідань. Жодних конфліктів, звинувачень у заангажованості або негідній/неетичній поведінці під час роботи комісій не виникло. Зазвичай члени комісії намагаються досягти консенсусу та розуміють мету своєї роботи. При цьому, представники від громадськості не зазнають жодних утисків, а всі члени комісій за бажанням можуть скористатися (або скористались) повноваженнями, передбаченими законодавством.

5. Організаційно-технічне та матеріальне забезпечення роботи поліцейських комісій



Члени поліцейських комісій вказують, що їхня робота проводиться в належних умовах і що проблем із організацію робочого простору не виникає. Часто в підрозділах поліції знаходять вільні приміщення, де може засідати поліцейська комісія.

Існує практика контролю з боку Департаменту кадрового забезпечення Національної поліції за повнотою проведення співбесід та їх якість.

Окремо варто звернути увагу на реалізацію поліцейською комісією інших повноважень, передбачених законодавством. Мова йде про формулювання пріоритетів роботи, які встановлюються перед відповідним органом поліції в порядку, передбаченому частини 2 статті 86 Закону. Поліцейські комісії не ставили таких пріоритетів перед поліцією і що вони не обізнані з таким повноваженням.



УЗАГАЛЬНЕНІ РЕКОМЕНДАЦІЇ

Проведений аналіз діяльності поліцейських комісій засвідчує, що органам влади необхідно здійснити такі кроки.

Верховній Раді України — внести зміни до Закону «Про Національну поліцію» щодо:

- встановлення конкурсних засад призначення на будь-які посади в поліції та просування по службі;
- збільшення відкритості конкурсної процедури, зокрема, запровадження стислих строків оприлюднення результатів кожного етапу випробування та можливості присутності під час проведення конкурсу представників громадськості та ЗМІ;
- передання від поліцейських до атестаційних комісій повноважень щодо підготовки висновків про невідповідність поліцейського займаній посаді.

Кабінетові Міністрів України:

- внести зміни до Постанови № 730 від 16 вересня 2015 року, за допомогою яких узгодити перелік територіальних органів поліції з вимогами Закону.

Міністру внутрішніх справ:

- затвердити методичні документи (інструкції) щодо діяльності поліцейських комісій;
- внести зміни до Порядку діяльності поліцейських комісій щодо:
 - визначення порядку й форми реалізації повноваження комісій із встановлення пріоритетів поліцейської діяльності;
 - надання голові Національної поліції повноваження щодо визначення кількості поліцейських комісій для кожного територіального органу;
 - визначення порядку ухвалення рішення комісією про покладення обов'язків секретаря;
 - врегулювання строків, підстав і форми надання органами поліції інформації членам поліцейської комісії;
 - доповнення правилами про відшкодування членам комісій витрат, пов'язаних із виконанням своїх повноважень;

- зміни правил ухвалення комісією рішень щодо рекомендації/не рекомендації прийняття кандидатів на посаду, а також — визначення правил кворуму;
- внести зміни до Типового порядку проведення конкурсу на службу до поліції та/або зайняття вакантної посади щодо:
 - визначення процедури проведення співбесіди як процесу, який спрямований на з'ясування рівня чітко визначених професійних, морально-ділових, управлінсько-організаторських компетенцій кандидата;
 - встановлення прозорого та об'єктивного способу оцінювання членами поліцейської комісії кожної з компетенцій та формулу обрахування загального балу кандидата в результаті співбесіди;
 - формули визначення загального балу кандидата для рейтингу.
- делегувати своїх представників до поліцейської комісії апарату центрального органу управління поліції;
- делегувати до складу поліцейських комісій за своєю квотою представників громадськості;
- вивести поліцейських зі складу поліцейської комісії Херсонської області, комісії поліції охорони в Чернігівській області та комісії патрульної поліції у Львівській області;
- вивести народних депутатів України зі складу поліцейських комісій у Дніпропетровській, Львівській, Хмельницькій і Чернівецькій областях;
- вивести депутатів обласних рад зі складу поліцейської комісії у Полтавській області й комісії поліції охорони в Запорізькій області;
- розглянути можливість виведення зі складу поліцейських комісій службовців органів виконавчої влади, підпорядкованих МВС, а також — інших державних службовців і службовців місцевого самоврядування.

Голові Національної поліції:

- запровадити систематичне навчання та підвищення кваліфікації членів комісій;
- забезпечити створення веб-порталів поліцейських комісій;
- забезпечити вчасне проведення спеціальної перевірки підрозділами внутрішньої

- безпеки кандидатів на посади поліцейських до моменту прийняття рішень комісіями;
- встановити мінімальну та максимальну кількість вакантних посад, на які може оголошуватися конкурсний відбір;
- делегувати своїх представників до поліцейської комісії апарату центрального органу управління поліції;
- розглянути доцільність існування окремих поліцейських комісій у Департаменті патрульної поліції, Департаменті поліції охорони, Департаменті захисту економіки, Департаменті кіберполіції та Департаменті внутрішньої безпеки;
- вивести депутатів місцевих рад зі складу поліцейської комісії Київської області, комісії поліції охорони в Кривому Розі і Запорізькій області;
- делегувати до складу поліцейських комісій представників громадськості.

Керівникам територіальних органів поліції:

- виконувати рішення поліцейських комісій про рекомендацію/не рекомендацію кандидата до проходження служби.

Місцевим радам:

- вивести депутатів місцевих рад, державних службовців і службовців місцевого самоврядування, керівників комунальних підприємств зі складу поліцейських комісій.
- здійснювати процедури висування та делегування членів комісій відповідно до вимог Закону та регламентів відповідних рад.

Поліцейським комісіям:

- затвердити методичні рекомендації щодо проведення співбесід із кандидатами й дотримуватися встановлених правил співбесід;
- обґрунтовувати свої рішення про відмову рекомендації кандидатів призначення на посаду;
- формувати рейтинг усіх кандидатів, які беруть участь у конкурсному відборі.

Підписано до друку 15.06.2018. Папір офсетний. Друк офсетний.
Формат 20/20. Тираж 1000 примірників.

Центр політико-правових реформ (ЦППР)
Асоціація українських моніторів дотримання прав людини в діяльності
правоохоронних органів (Асоціація УМДПЛ)

Віддруковано на обладнанні видавничого центру ТОВ «СОФІЯ-А»
04053, м. Київ, вул. Обсерваторна 12-Б