

Рамкова програма співробітництва
для Вірменії, Азербайджану, Грузії, Республіки Молдова, України й Білорусі

**Programmatic Cooperation Framework for
Armenia, Azerbaijan, Georgia, Republic of Moldova, Ukraine and Belarus**

Funded
by the European Union
and the Council of Europe



COUNCIL OF EUROPE



Implemented
by the Council of Europe

**Спільна програма Європейського Союзу та Ради Європи
«Посилення імплементації європейських стандартів прав людини в Україні»**

**DGI (2016)
10 червня 2016 р.**

**КОМЕНТАРІ ГЕНЕРАЛЬНОГО ДИРЕКТОРАТУ З ПРАВ ЛЮДИНИ І
ВЕРХОВЕНСТВА ПРАВА РАДИ ЄВРОПИ**

**Директорат з прав людини
Генеральний директорат з прав людини і верховенства права**

**Підготовлені на основі матеріалів Ральфа Роша (Сполучене
Королівство)
*Консультант Ради Європи***

ЩОДО ПРОЕКТУ ЗАКОНУ УКРАЇНИ

**«ПРО ДИСЦИПЛІНАРНИЙ СТАТУТ
НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ»**

ЗМІСТ

1.	Вступ	3
2.	Рекомендації	4
3.	Відповідні стандарти Ради Європи та інші стандарти	5
4.	Зауваження до проекту Закону «Про Дисциплінарний статут Національної поліції України»	8

1. ВСТУП

1.1 Метою цього документа є аналіз проекту Закону України «Про Дисциплінарний статут Національної поліції України» (надалі – «проект Закону»). Первинну базу для аналізу становлять європейські стандарти, зокрема норми щодо дотримання прав людини.

1.2 Цей документ підготовлений на основі зауважень Ральфа Роша, консультанта Ради Європи.

1.3 Ральф Рош – соліситор, допущений до практики на території Північної Ірландії, Англії та Уельсу. Має значний досвід у сфері прав людини, включаючи роботу в Палаті з прав людини Боснії і Герцеговини та Північної Ірландії. У 2013 році став співавтором посібника Ради Європи «Європейська конвенція з прав людини та охорона правопорядку». Багато років консультував Раду Європи з питань охорони правопорядку і прав людини в різних європейських країнах. Виступав консультантом із питань реформування системи органів поліції у Колишній Югославській Республіці Македонія, Молдові та Україні.

2. РЕКОМЕНДАЦІЇ

Рекомендація № 1. Текст проекту Закону необхідно узгодити із Законом України «Про Національну поліцію»

Рекомендація № 2. Разом із проектом Закону слід запровадити Кодекс етики для поліцейських, беручи за основу Європейський кодекс поліцейської етики, з урахуванням конкретних потреб та особливостей України

Рекомендація № 3. Положення статті 10 проекту Закону, що регулюють дострокове зняття дисциплінарного стягнення, мають бути наведені більш докладно або в проекті Закону, або у відповідній Посадовій інструкції чи в іншому документі. Це дозволить підвищити рівень прозорості таких рішень і сприятиме зниженню ймовірності неналежного або надмірного застосування цієї процедури

Рекомендація № 4. У разі, якщо дисциплінарне стягнення, що може застосовуватися до поліцейського, є настільки суворим, що вимагає надання поліцейському процедурних гарантій, передбачених статтею 6 ЄКПЛ, це має забезпечуватися в кожному окремому випадку

Рекомендація № 5. Проект Закону має запобігати суперечностям між кримінальними розслідуваннями і службовими розслідуваннями тих же самих обставин

Рекомендація № 6. Формулювання статті 17 мають бути змінені таким чином, щоб передбачати можливість відсторонення поліцейського від виконання обов'язків, коли є достатні підстави підозрювати його у вчиненні дисциплінарного проступку і це є виправданим за конкретних обставин

3. ВІДПОВІДНІ СТАНДАРТИ РАДИ ЄВРОПИ ТА ІНШІ СТАНДАРТИ

3.1 Міжнародне право прав людини приділяє значну увагу таким злочинам, як тортури, що мають визначатися як злочини в національних правових системах. Ці стандарти детальніше розглянуті в правовому висновку щодо проектів Законів України «Про Національну поліцію» та «Про органи внутрішніх справ», внесених до Ради Європи Комітетом ВР з питань законодавчого забезпечення правоохоронної діяльності.¹

3.2 Водночас, службова дисципліна в поліції є також дуже важливою і в менш серйозних питаннях. Дієва службова дисципліна відіграє важливу роль у створенні демократичної поліцейської служби, а також у наданні поліцейським можливості знати, яких стандартів очікують від них під час виконання ними своїх обов'язків. Вона також забезпечуватиме підвищення довіри громадськості до поліції, якщо громадськість бачитиме, як поліцейських, що не відповідають встановленим стандартам, притягують до відповідальності за їхні дії. Поліцейські, які є об'єктом хибних звинувачень, також матимуть можливість захистити своє добре ім'я і репутацію у межах справедливої процедури.

3.3 У справі «Горовенки та Бугара проти України» Суд повторив, що «від держав очікується встановлення високих професійних стандартів у межах їхніх правоохоронних систем і забезпечення того, щоб особи, які перебувають на службі в таких системах, відповідали необхідним критеріям». ² Забезпечення ефективної внутрішньої дисциплінарної системи має вирішальне значення у підвищенні стандартів поведінки поліцейських.

3.4 Цей проект Закону стосується внутрішніх дисциплінарних механізмів, які є ключовою частиною наглядової структури в поліції. Надійні та справедливі внутрішні дисциплінарні механізми у некримінальних справах, як це передбачено проектом Закону, можуть допомогти в досягненні мети - підвищення стандартів поведінки поліції.

3.5 Європейський кодекс поліцейської етики (ЄКПЕ) містить докладні вказівки з роз'ясненням стандартів, яких очікують від поліції в демократичному суспільстві. Кодекс є всеосяжним документом, але для проекту Закону особливе значення мають такі положення:

- а. Захист і дотримання основоположних прав і свобод особи (статті 1, 43)

¹ Коментар Генерального директорату з прав людини та верховенства права Ради Європи до проектів Законів України «Про органи внутрішніх справ» та «Про національну поліцію»

<http://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168068460a>

² *Справа «Горовенки та Бугара проти України», рішення ЄСПЛ від 12 січня 2012 р., п. 38.*

- b. Підзвітність, як на рівні окремих працівників поліції, так і на організаційному рівні (статті 13-17, 59, 61, 62)
- c. Прозорість (статті 19, 45, 62)
- d. Впровадження ефективних антикорупційних заходів, зокрема зобов'язання поліцейських повідомляти про корупційну діяльність (статті 21 і 46)
- e. Позбавлення права працювати в поліції для осіб, засуджених за вчинення тяжких злочинів (стаття 24)
- f. Поліцейські мають користуватися такими ж правами, як і всі інші громадяни (за дуже невеликими винятками) (статті 31-32), з можливістю розгляду дисциплінарних заходів незалежним органом або судом (стаття 33).
- g. Органам державної влади слід підтримувати працівників поліції, щодо яких висунуті необґрунтовані скарги (стаття 34)
- h. Неупередженість і недопущення дискримінації (стаття 40)
- i. Вимоги до поліцейської етики та доброчесності (статті 20, 44, 63)
- j. Підзвітність поліції перед державою та громадянами (стаття 59)

Цінності, що лежать в основі діяльності поліції

3.6 Існує низка цінностей, які працівники та служби поліції мають уособлювати і підтримувати. Їхню коротку характеристику наведено нижче. Ці принципи, у разі їхнього впровадження, сприятимуть зростанню громадської довіри до української поліції.

Підзвітність

3.7 Підзвітність вимагає відповідальності за свої дії від осіб, які виконують службові обов'язки, а також наявності ефективною дисциплінарної системи, яка б забезпечувала підзвітність поліцейських за свої дії. Вона також вимагає, щоб причини дій поліції пояснювалися, наприклад, заарештованій особі або під час проведення обшуку.

3.8 Поліції слід взяти на себе зобов'язання надавати громадськості максимально можливу кількість якісної, своєчасної та доступної інформації, що стосується її роботи.

Професіоналізм

3.9 Професійна й компетентна, заснована на дотриманні прав людини поліцейська служба є неодмінною умовою існування будь-якого демократичного суспільства. За відсутності дієвої охорони правопорядку, люди не зможуть користуватися своїми правами. Якщо поліція виявиться не в змозі належним чином виконувати свої функції, верховенство права буде підірвано. Безпека людини неможлива, якщо поліція не захищатиме гідність людини та права і свободи всіх у суспільстві, без розмежування за будь-якою ознакою, наприклад, національним чи етнічним походженням, релігією, політичними переконаннями, або будь-якими іншими особистими характеристиками чи статусом. Останні події в Україні демонструють це з усією очевидністю. Цей принцип рівності і недопущення дискримінації

закріплений у Конституції та ратифікованих міжнародних угодах, а також у численних нормативно-правових актах.

Права людини

3.10 Між захистом прав людини і забезпеченням дотримання закону немає ніякого протиріччя. Шлях до одного проходить через друге. Роль поліції полягає в захисті прав людини. Наприклад, коли вона захищає людину від незаконного насильства, вона не лише запобігає злочину, а ще й захищає право на життя та надає захист від нелюдського та такого, що принижує гідність, поводження. Коли поліція розслідує злочини, пов'язані з розкраданням майна, вона не лише виконує свої правові зобов'язання, але й забезпечує право на справедливий судовий розгляд (для підозрюваного) і право на мирне володіння своїм майном (для постраждалого). Кожна дія поліції впливає на права людини. Обов'язком поліції є гарантування того, щоб цей вплив був позитивний.

Співпраця з громадянами, громадами та всіма зацікавленими сторонами – «увага до громадян»

3.11 Увага до громадян знаходиться в центрі професійної поліцейської діяльності в демократичному суспільстві. Тісно співпрацюючи з громадою, поліція має займатися вирішенням проблем і запобіганням злочинам. Поняття «спільна охорона порядку» по-різному тлумачиться в різних країнах, часто внаслідок мовних відмінностей. Посилання в цій доповіді на спільну охорону порядку означають базові принципи поліцейської діяльності, орієнтовані на партнерство і вирішення проблем. Вони означають співпрацю поліції з громадськістю, яка дозволяє спільно вирішувати проблеми. Крім того, вони означають, що поліція орієнтована на надання послуг громадськості, і потребують від поліції і спільноти підтримки тісного діалогу через формальні та неформальні структури, з тим щоб розуміти потреби та очікування громадськості.

4. АНАЛІЗ

Загальні зауваження до проекту Закону

4.1 Проект Закону встановлює засади для створення та керування дисциплінарною системою в Національній поліції України. Дисциплінована поліцейська служба є передумовою верховенства права, і закон допоможе створити засади для цього.

4.2 Проект Закону встановлює засади для регулювання дисциплінарних питань. Однак він не визначає детальних процедур, яких необхідно дотримуватися під час проведення службових розслідувань, наприклад, правил, що стосуються видів доказів, які можуть використовуватися під час розслідувань, а також процедур, що регулюють представництво працівників поліції (як юридичне, так і з боку колег). Якщо ці детальні процедури не регулюються іншими правовими нормами, слід звернути увагу на це питання.

4.3 Зараз Кодекс етики розробляється Міністерством внутрішніх справ за сприяння Консультативної місії Європейського Союзу в Україні. Кодекс етики може надавати працівникам поліції і громадськості докладний опис стандартів, яких очікують від працівників поліції і яких вони зобов'язані дотримуватися. Недотримання Кодексу може становити дисциплінарний проступок. Це є корисним для працівників поліції, оскільки вони можуть заздалегідь передбачати ті види поведінки, що можуть призвести до дисциплінарних стягнень. Це задовольняє одну з вимог справедливої процедури, яка полягає в тому, що стандарти, очікувані від них, є очевидно доступними.

4.4 Хоча Кодекс етики не входить до переліку обов'язкових вимог до проекту Закону, він може слугувати корисним доповненням до нього з точки зору подальшого підвищення рівня професіоналізму Національної поліції України. Європейський кодекс поліцейської етики, зазначений у пункті 3.5 вище, становить корисну основу і може бути початковою точкою для розробки Кодексу етики з урахуванням конкретних потреб і особливостей ситуації в Україні.

Рекомендація № 1. Разом із проектом Закону слід запровадити Кодекс етики для поліцейських, беручи за основу Європейський кодекс поліцейської етики, з урахуванням конкретних потреб та особливостей України

Постатейні зауваження

4.5 У частині 1 статті 3 зазначається, що «керівник несе персональну відповідальність за дотримання службової дисципліни підлеглими». Це може, залежно від тлумачення, означати, що керівник несе відповідальність за будь-який дисциплінарний проступок, вчинений його/її підлеглими. Цей обов'язок складається з таких конкретних елементів, перелічених у пунктах частини 1, дотримання яких начальник не завжди

зможе забезпечити (наприклад, розвиток «розумної ініціативи» та забезпечення «сприятливого стану морально-психологічного клімату в колективі»). Хоча ці елементи є дуже бажаними, було б недоречно покладати на керівника відповідальність за дії його підлеглих, якщо лише не існує конкретних доказів того, що він несе якусь конкретну відповідальність за конкретний дисциплінарний проступок. Відповідальність командира не є достатньою для накладення персональної відповідальності, якщо керівник може довести, що він вжив усіх необхідних заходів у межах своєї влади для забезпечення того, щоб підлеглий працівник поліції був поінформований про будь-які накази і діяв у межах своїх повноважень і влади.

4.6 Визначення наказу в статті 4 є всеосяжним і дуже корисним для орієнтування працівників і керівників поліції щодо їхніх прав і обов'язків.

4.7 Частина 4 статті 5 встановлює, що поліцейським заборонено виконувати злочинний або явно незаконний наказ. Це є позитивним моментом, оскільки дозволяє поліцейським, від яких їхні керівники чи інші вищі посадові особи вимагають виконувати такі накази, посилатися на конкретну правову норму, згідно з якою вони можуть відмовлятися від їхнього виконання. Це може допомогти їм у протистоянні будь-якому примушенню виконувати такі накази і, відповідно, є корисним засобом захисту.

4.8 Стаття 8 проекту Закону «Права керівників щодо застосування заохочень» регулює порядок застосування заохочень та винагород до поліцейських. Передбачається, що порядок визначення того, які поліцейські мають право на заохочення і винагороди, встановлюється статтею 9 і що цього порядку мають дотримуватися особи, перелічені у статті 8 (тобто міністр внутрішніх справ, керівники поліції тощо). Якщо таке припущення правильне, то ці положення є достатніми. Якщо припущення не є правильним, то слід прописати порядок застосування заохочень і винагород, передбачений статтею 8.

4.9 Стаття 10, під заголовком «Особливості застосування деяких видів заохочень», передбачає можливість дострокового зняття дисциплінарного стягнення з поліцейського. Частина 2 передбачає, що це «застосовується у разі, коли воно виконало свою виховну функцію, а поліцейський своїм ставленням до служби і поведінкою доведе своє виправлення». Конкретні обставини, за яких стягнення може бути знято достроково, і порядок такого зняття не визначені. Це положення виграло б від подальшого уточнення та доробки з метою зниження ризику від його використання неналежним чином. Для запобігання зловживанням необхідно здійснювати належний нагляд.

Рекомендація № 2. Положення статті 10 проекту Закону, що регулюють дострокове зняття дисциплінарного стягнення, мають бути наведені більш докладно або в проекті Закону, або у відповідній Посадовій інструкції чи в іншому документі. Це дозволить підвищити

рівень прозорості таких рішень і сприятиме зниженню ймовірності неналежного або надмірного застосування цієї процедури

4.10 Проект Закону не регулює порядок розслідування кримінальних правопорушень, нібито вчинених поліцейськими і які розслідують за загальним кримінальним законодавством. Ця відмінність є важливою і відповідає практиці в країнах Ради Європи. Важливо, щоб із поліцейськими, запідозряними в кримінальних правопорушеннях, поводитися так само і надавали їм такі ж права й привілеї, як і будь-якій особі, підозрюваній у вчиненні аналогічного правопорушення.

4.11 Стаття 12 проекту Закону «Дисциплінарний проступок» визначає дисциплінарні та грубі дисциплінарні проступки. У цілому, визначення виглядають належними і вичерпними. Однак пункт 3 частини 3 статті 12 визначає «катування, інші види жорстокого або нелюдського поводження з особою, а також дії, що сприяли їх вчиненню або приховуванню» як один із грубих дисциплінарних проступків.

4.12 Катування чи нелюдське або таке, що принижує гідність, поводження чи покарання є серйозними порушеннями прав людини. Стаття 4 Конвенції ООН проти катувань вимагає, щоб вони розглядалися як злочини за законодавством України. Важливо, щоб катування чи нелюдське або таке, що принижує гідність, поводження чи покарання не розглядалися за законом чи на практиці як суто дисциплінарні питання. Вони мають розглядатися як злочини відповідно до положень чинного українського національного законодавства (стаття 127 Кримінального кодексу України). Звичайно, поліцейського, визнаного винним у вчиненні відповідних правопорушень, як це передбачено пунктом 3 статті 11 проекту Закону, може бути притягнуто до необхідної дисциплінарної відповідальності.

Рекомендація № 3. До проекту Закону слід внести зміни, щоб забезпечити неможливість неправильного тлумачення на практиці положень, що стосуються серйозних порушень прав людини, наприклад, тортур, з метою уникнути розслідування та покарання за них як за злочини

4.13 Частина 3 статті 13 встановлює різні види дисциплінарних стягнень, що можуть застосовуватися до поліцейських. За ступенем своєї суворості вони розподіляються від зауваження до звільнення зі служби в поліції. Важливою є суворість стягнення, яке може бути застосовано в кожному конкретному випадку дисциплінарною комісією, з огляду на ступінь процедурних гарантій, що мають надаватися поліцейському. Наприклад, якщо питання, що розглядається, є другорядним і наявні види покарання обмежуються зауваженням чи доганою, поліцейському не обов'язково надавати право на правове представництво чи повний спектр процедурних гарантій, передбачених статтею 6 Європейської конвенції про захист прав людини й основоположних свобод («ЄКПЛ»). Це викликане тим, що результат розгляду не є визначальним (вирішальним) для його прав та обов'язків.

4.14 Однак, якщо існує можливість застосування до поліцейського більш суворих стягнень, наприклад, звільнення з посади або зі служби в поліції, це є визначальним для його прав і обов'язків. У цьому разі, стаття 6 ЄКПЛ вимагає, щоб йому було надано повний перелік процедурних гарантій. Процедурні гарантії, викладені у статті 18 проекту Закону, не передбачають права на правове представництво, яке необхідно в разі, якщо можуть бути застосовані більш суворі стягнення.

Рекомендація № 4. У разі, якщо дисциплінарне стягнення, що може застосовуватися до поліцейського, є настільки суворим, що вимагає надання поліцейському процедурних гарантій, передбачених статтею 6 ЄКПЛ, це має забезпечуватися в кожному окремому випадку

4.15 Перелік стягнень, що міститься у статті 13 проекту Закону, не передбачає окремої можливості для поліцейських отримувати консультації та вказівки від вищих посадових осіб. У деяких випадках поліцейський може допустити незначну помилку, яка, разом із тим, може мати вплив на представників громадськості або потерпілих. Варто розглянути питання того, наскільки вимога щодо надання поліцейському консультацій і вказівок може стати належним методом поведінки з більш дрібними дисциплінарними проступками, зокрема там, де відсутні обтяжуючі фактори.

4.16 Стаття 14 «Службове розслідування» передбачає, що органом поліції «з метою своєчасного, повного і об'єктивного з'ясування всіх обставин вчинення поліцейським дисциплінарного проступку, установлення причин та умов його вчинення, вини, ступеня тяжкості дисциплінарного проступку та розміру заподіяної шкоди проводиться службове розслідування». Стаття 15 «Дисциплінарні комісії» передбачає створення дисциплінарних комісій для проведення службових розслідувань за фактом порушення поліцейським службової дисципліни. Слід уникати усіх можливих суперечностей між сферами розслідувань, що ведуть органи поліції та дисциплінарні комісії. Звичайною практикою є забезпечення того, щоб кримінальні розслідування мали пріоритет над дисциплінарним провадженням, проте як саме уникнути суперечностей – це питання до законодавчих органів України.

Рекомендація № 5. Проект Закону має запобігати суперечностям між кримінальними розслідуваннями і службовими розслідуваннями тих же самих обставин

4.17 У частині 4 статті 14 сказано, що «порядок проведення службових розслідувань у поліції визначається Міністерством внутрішніх справ України». Надзвичайно важливо, щоб ці процедури були розроблені та застосувалися таким чином, щоб забезпечити дотримання прав кожного окремого поліцейського, гарантованих ЄКПЛ та відповідно до законодавства України.

4.18 Стаття 17 проекту Закону передбачає відсторонення поліцейського від виконання обов'язків за посадою в певних ситуаціях, зокрема «в разі

вчинення ним грубого дисциплінарного проступку». Це формулювання означає, що відповідальність офіцера вже було встановлено. Однак питання про відсторонення швидше за все виникатиме, коли поліцейського підозрюють у вчиненні грубого дисциплінарного проступку. Відповідно, формулювання слід змінити на «Відсторонення від виконання обов'язків за посадою може бути застосовано до поліцейського, якщо існують достатні підстави підозрювати його у вчиненні грубого дисциплінарного проступку...» або аналогічне. Решту статті 17 також слід змінити аналогічним чином, наприклад, з використанням термінології, викладеної в пункті 3 («обґрунтовані припущення»).

Рекомендація № 6. Формулювання статті 17 мають бути змінені таким чином, щоб передбачати можливість відсторонення поліцейського від виконання обов'язків, коли є достатні підстави підозрювати його у вчиненні дисциплінарного проступку, і це є виправданим за конкретних обставин

Висновок

4.19 Текст законопроекту в цілому видається таким, що відповідає наявним європейським стандартам. Прийняття рекомендацій, що містяться в даному висновку, сприятиме забезпеченню більш повної відповідності.

ДОДАТОК

ПЕРЕЛІК СТАНДАРТІВ ОБСЄ, ПОВ'ЯЗАНИХ ІЗ ДІЯЛЬНІСТЮ ПОЛІЦІЇ

- Довідник із кримінального провадження (2007)
- Керівництво з демократичних основ поліцейської діяльності (2007)
- Належна практика розбудови партнерства між поліцією та громадськістю (2008)
- Навчальна програма з питань реагування на злочини на ґрунті ненависті для працівників правоохоронних органів (TANCLE): опис програми (2012).
- Насильство в сім'ї та діяльність органів внутрішніх справ щодо його подолання: навчально-методичний посібник для курсантів вищих навчальних закладів МВС України (2012)
- Рекомендації для поліцейських, які беруть участь у спільній охороні порядку (2012)
- Порадник із поліцейської доброчесності (2013)
- Навчальний посібник із контролю за проведенням масових заходів для органів внутрішніх справ (2013)
- Реформа поліції в рамках реформи системи кримінального правосуддя (2013)