


ІГОР ОЛЕГОВИЧ СВЯТОКУМ,*Харківський національний університет внутрішніх справ;* <https://orcid.org/0000-0003-4374-5494>,*e-mail: mrgenshi@gmail.com***НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ПОЛІЦЕЙСЬКИХ КОМІСІЙ: СТАН І ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ**

Розглянуто сучасний стан нормативно-правового забезпечення діяльності поліцейських комісій. Зосереджено увагу на проблемах, пов'язаних із їх формуванням, зокрема на відсутності єдиного підходу до формування поліцейських комісій міжрегіональних територіальних органів поліції. Наголошено на необхідності перегляду наявного стану, за якого обов'язковим є конкурс лише в разі призначення на посаду в Національній поліції вперше. Запропоновано врегулювати повноваження поліцейських комісій щодо визначення пріоритетів поліцейської діяльності відповідних територіальних органів поліції.

Ключові слова: *поліцейські комісії, Національна поліція України, Міністерство внутрішніх справ України, кадрова політика, реформа поліції.*

*Оригінальна стаття***Постановка проблеми**

Однією з новел Закону України «Про Національну поліцію» стало утворення поліцейських комісій. Відповідно до ч. 1 ст. 51 цього закону основною ціллю їх діяльності є забезпечення прозорого добору (конкурсу) та просування по службі поліцейських на підставі об'єктивного оцінювання професійного рівня й особистих якостей кожного поліцейського, відповідності їх посаді та визначення перспективи службового використання. При цьому порядок формування поліцейських комісій забезпечує участь у їх роботі представників громадськості, що робить їх потенційно корисним інструментом, з одного боку, забезпечення цивільного контролю за діяльністю поліції, а з іншого, – взаємодії між поліцією та населенням.

Разом із цим на сьогодні діяльність поліцейських комісій обмежується здебільшого доббором кандидатів для несення служби в органах Національної поліції. У зв'язку з цим актуальним є з'ясування поточного стану нормативно-правового забезпечення діяльності поліцейських комісій та виділення ключових проблем, які обмежують їх подальший розвиток.

Стан дослідження проблеми

Діяльність поліцейських комісій розглядалась переважно у двох аспектах. Перший та основний з них був пов'язаний із питанням ролі цих комісій у реалізації кадрової політики Національної поліції України. Цій тематиці присвятили свої роботи, зокрема, І. С. Крав-

ченко, В. В. Барко, В. П. Остапович та В. І. Барко [1; 2] та ін. Тим не менш, проблеми функціонування власне поліцейських комісій у зазначених дослідженнях розглядалися лише побіжно, в контексті вирішення ширших питань реалізації кадрової політики в органах Національної поліції. З іншого боку, забезпеченню реалізації цими комісіями контрольних функцій щодо поліції присвячено значно менше робіт. Із наукових праць за цим напрямом слід передусім назвати аналітичне дослідження, проведене Центром політико-правових досліджень [3] у 2018 р.

Мета і завдання дослідження

Метою статті є з'ясування стану нормативно-правового забезпечення діяльності поліцейських комісій в Україні на сучасному етапі та проблем, що існують у цій сфері. *Завданнями*, спрямованими на її досягнення, є визначення повноти нормативно-правового забезпечення діяльності поліцейських комісій, наявності норм, що обмежують їх діяльність, а також шляхів вирішення виявлених проблем.

Наукова новизна дослідження

У роботі на підставі аналізу проблем у поточному стані нормативно-правового забезпечення роботи поліцейських комісій в Україні сформульовано пропозиції щодо вдосконалення правового регулювання їх діяльності.

Виклад основного матеріалу

Відповідно до ч. 1 ст. 51 Закону України «Про Національну поліцію» поліцейські комісії створюються для «забезпечення прозорого добору (конкурсу) та просування по службі поліцейських на підставі об'єктивного оцінювання професійного рівня та особистих якостей кожного поліцейського, відповідності їх посади, визначення перспективи службового використання»¹.

Відповідно до цього ж закону існує два види поліцейських комісій:

- поліцейська комісія апарату центрального органу управління поліції;
- поліцейські комісії територіальних органів поліції.

В обох випадках склад поліцейських комісій покликаний забезпечити відображення ними інтересів різних суб'єктів – власне Національної поліції, Міністерства внутрішніх справ України та громадянського суспільства. Так, до поліцейської комісії апарату центрального органу управління поліції входять: два представники, визначені Міністром внутрішніх справ України, не з поліцейських; один представник, визначений керівником поліції; два представники громадськості, рекомендовані Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини, з осіб, які мають бездоганну репутацію, високі професійні та моральні якості та авторитет серед громадськості.

До складу поліцейських комісій територіальних органів поліції входять: один представник, визначений Міністром внутрішніх справ України, не з поліцейських; один представник, визначений керівником поліції; один представник, визначений керівником відповідного територіального органу (закладу, установи) поліції; два представники громадськості, обрані відповідною обласною радою або Верховною Радою Автономної Республіки Крим, Київською міською радою, Севастопольською міською радою з осіб, які мають бездоганну репутацію, високі професійні та моральні якості й авторитет серед громадськості. Останні два представники забезпечують, зокрема, врахування інтересів місцевих громад під час роботи відповідної поліцейської комісії.

Водночас у структурі Національної поліції існує низка міжрегіональних територіальних органів поліції, таких як Департамент патрульної поліції, Департамент захисту економіки, Департамент кіберполіції, Депар-

тамент поліції охорони та Департамент внутрішньої безпеки. Хоча такі органи поліції мають статус територіальних, фактично їх діяльність поширюється на всю територію України. Отже, постає питання, яким має бути підхід до відбору представників громадськості для участі у роботі поліцейських комісій при таких органах. Кожним із цих департаментів воно вирішується по-своєму. Так, якщо у Департаменті захисту економіки, Департаменті кіберполіції та Департаменті внутрішньої безпеки функціонує по одній поліцейській комісії (представників громадськості до яких обирає Київська міська рада), то у Департаменті патрульної поліції та Департаменті поліції охорони поліцейські комісії утворено у кожному регіоні [3, с. 43]. З огляду на те, що відокремлені підрозділи обох департаментів не мають статусу територіальних органів поліції, існують проблеми з правовим становищем таких регіональних поліцейських комісій, отже, існує необхідність з одного боку, внести зміни до Закону України «Про Національну поліцію», які унормували б функціонування поліцейських комісій у відокремлених підрозділах міжрегіональних територіальних органів поліції, а з іншого, – уодноманітнити підхід таких органів до формування поліцейських комісій як у структурних підрозділах апарату, так і в територіальних (відокремлених) підрозділах. При цьому перевагу слід надати саме підходу до більшої децентралізації діяльності поліцейських комісій, характерному для Департаменту патрульної поліції та Департаменту поліції охорони, адже лише за таких умов можна забезпечити представництво інтересів місцевих громад у роботі відповідних поліцейських комісій.

Окрім цього, слід звернути увагу й на те, що на сьогодні найнижчим рівнем, на якому діють поліцейські комісії, є рівень областей і міста Києва. Як було зазначено, поліцейські комісії утворюються у територіальних органах поліції. Хоча частина 1 ст. 15 Закону України «Про Національну поліцію» передбачає, що територіальні органи поліції утворюються як юридичні особи публічного права в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі, районах, містах і районах у містах, Постанова Кабінету Міністрів України від 16.09.2015 № 730 «Про утворення територіальних органів Національної поліції та ліквідацію територіальних органів Міністерства внутрішніх справ» встановила, що юридичними особами публічного права територіальні органи Національної поліції є лише на рівні

¹ Про Національну поліцію : закон України від 02.07.2015 № 580-VIII : ред. від 01.01.2019.

областей. При цьому пункт 4 ч. 3 ст. 51 також передбачає, що представників громадськості для роботи у поліцейській комісії територіальних органів поліції обирають відповідна обласна рада, Верховна Рада Автономної Республіки Крим, Київська міська рада або Севастопольська міська рада¹. Таким чином, представницький орган місцевого самоврядування виключено з процесу формування поліцейських комісій (натомість у ньому беруть участь лише обласні ради, які представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ і міст). Отже, хоча сам Закон України «Про Національну поліцію» у принципі передбачає можливість створення територіальних органів Національної поліції на рівні районів, міст або районів у містах, положення цього ж закону виключають відповідні органи місцевого самоврядування від участі у формуванні поліцейських комісій.

У зв'язку з цим, а також із невирішеністю статусу поліцейських комісій при управліннях міжрегіональних територіальних органів поліції в областях необхідно переглянути підхід до створення таких комісій на місцях. Передусім слід передбачити можливість створення поліцейських комісій при відділах поліції, що не мають статусу територіальних органів поліції, а також при відокремлених підрозділах міжрегіональних територіальних органів поліції. Додатково доцільно передбачити можливість відбору представників громадськості відповідними районними (міськими) радами.

Низка проблем існує і з реалізацією поліцейськими комісіями їхніх основних повноважень, визначених у ч. 4 ст. 51 Закону України «Про Національну поліцію»:

1) проведення відбору (конкурсу) на службу в органи (заклади, установи) поліції, крім прийому на навчання до вищих навчальних закладів із специфічними умовами навчання, які здійснюють підготовку поліцейських;

2) проведення конкурсу для призначення на вакантну посаду².

Загальні положення щодо проведення конкурсів містяться у ст. 52 Закону України «Про Національну поліцію». Відповідно до неї конкурс на службу в поліції та (або) на зайняття вакантної посади проводиться з метою добору осіб, здатних професійно виконувати повноваження поліції та посадові обов'язки за відповідною вакантною посадою. При цьому між конкурсом на службу в поліцію та конкур-

сом на зайняття вакантної посади існує суттєва відмінність: перший відповідно до ч. 3 ст. 52 Закону України «Про Національну поліцію» є обов'язковим; натомість відповідно до ч. 4 ст. 52 комплектуванню в порядку просування по службі посад молодшого, середнього та вищого складу поліції, за рішенням керівника, уповноваженого призначати на такі посади, може передувати проведення або конкурсу, або атестації³.

Таким чином, на відміну від прийому до поліції, просування по службі передбачає можливість проведення однієї з двох процедур, вибір яких покладається виключно на керівника – конкурсу чи атестації.

Відповідно до ч. 3 ст. 57 Закону України «Про Національну поліцію» атестування проводиться іншим видом комісій – атестаційними комісіями органів (закладів, установ) поліції, які створюються їх керівниками. Згідно з п. 4 розділу II Інструкції про порядок проведення атестування поліцейських, затвердженої наказом Міністерства внутрішніх справ України від 17.11.2015 № 1465, до атестаційних комісій можуть бути включені працівники підрозділів кадрового забезпечення, Департаменту внутрішньої безпеки Національної поліції України, практичної психології та інші працівники апарату Національної поліції України чи органу поліції, а також за згодою народні депутати України, працівники МВС, громадських і правозахисних організацій, представники проектів міжнародної технічної допомоги, громадськості та засобів масової інформації⁴. Інакше кажучи, по-перше, склад атестаційних комісій, на відміну від поліцейських комісій, визначається підзаконним актом, а, по-друге, його закріплено у рекомендаційній формі. Таким чином, на відміну від поліцейських комісій, вимога щодо обов'язкової участі представників громадськості у роботі атестаційних комісій відсутня.

Поліцейські комісії наділено реальними юридичними можливостями лише на етапі добору на службу в поліцію, а відсутність положень щодо обов'язковості проведення конкурсу на вакантну посаду та вирішення питання щодо його проведення самим керівником поліції суттєво знижують вплив поліцейських комісій на просування поліцейських. Поряд із цим слід наголосити, що встановлення

³ Там само.

⁴ Про затвердження Інструкції про порядок проведення атестування поліцейських : наказ МВС України від 17.11.2015 № 1465 : ред. від 18.12.2015.

¹ Там само.

² Там само.

вимоги щодо обов'язкового проведення конкурсу для кожного призначення поліцейського на посаду було б недоцільним і шкідливим. Водночас визначення кола посад, щодо яких конкурс із залученням поліцейських комісій є обов'язковим (передусім це може стосуватися вищого та частини середнього складу поліції), є цілком доцільним.

Іншим аспектом ролі поліцейських комісій як представника інтересів територіальних громад є ще одне їх повноваження яке, щоправда, визначено досить нечітко. Йдеться про встановлення пріоритетів діяльності для територіальних органів поліції.

Це повноваження прямо не встановлюється для поліцейських комісій. Про його наявність дозволяє зробити висновок лише ч. 2 ст. 86 Закону України «Про Національну поліцію», яка встановлює, що щорічний звіт про діяльність поліції та територіальних органів поліції повинен містити серед іншого інформацію про виконання пріоритетів, поставлених перед поліцією та територіальними органами поліції відповідними поліцейськими комісіями. Ця норма на сьогодні має виключно декларативний характер, адже механізми та порядок встановлення пріоритетів поліції та її територіальним органам на сьогодні відсутні.

Такий стан речей пов'язується з певною непослідовністю, допущеною під час підготовки проекту Закону України «Про Національну поліцію» до другого читання. Нинішнє положення про наявність у щорічному звіті про діяльність поліції та територіальних органів поліції інформації про виконання пріоритетів, поставлених перед поліцією та територіальними органами поліції відповідними поліцейськими комісіями, було запропоноване у пакеті правок, що містили серед іншого зміни і до переліку повноважень поліцейських комісій. Зокрема, ці правки містили такі доповнення до цього переліку:

- участь у формуванні щорічних національних та місцевих (із залученням органів місцевого самоврядування) пріоритетів поліцейської діяльності;

- аналіз та підготовка висновків до щорічного звіту про діяльність поліції та відповідних територіальних органів поліції, в тому числі на предмет виконання сформованих пріоритетів поліцейської діяльності¹.

¹ Про Національну поліцію : порівняльна таблиця до проекту Закону України від 13.05.2015 № 2822 / ініціатори: А. П. Яценюк, Кабінет

Інакше кажучи, у пропонованій редакції поліцейські комісії, крім участі у вирішенні кадрових питань, прямо наділялися повноваженнями у сфері планування поліцейської діяльності як на місцевому, так і на загальнодержавному рівнях.

Слід зауважити, що участь цивільних осіб (на противагу працівникам поліції) у плануванні поліцейської діяльності є поширеною практикою у світі. Так, у Великобританії (Англія та Уельс) загальне керівництво територіальними органами поліції здійснюють цивільні комісари з питань поліцейської діяльності та протидії злочинності, які обираються населенням відповідної території; пріоритети діяльності поліції викладаються ними у своєму плані діяльності. У Канаді у громадах, які створили власні поліцейські сили, діють поліцейські комісії, що формуються органами місцевого самоврядування та здійснюють, серед іншого, планування й оцінювання діяльності поліції [4, с. 23].

Досвід розроблення пріоритетів поліцейської діяльності іє в Україні. Як приклад можна навести Стратегічні напрями забезпечення публічної безпеки і порядку на території Харківської області на 2018–2019 роки, розроблені представниками органів місцевого самоврядування, місцевих органів виконавчої влади та правоохоронних органів регіону за сприяння Консультативної місії Європейського Союзу².

Урегулювання питання щодо визначення поліцейськими комісіями пріоритетів поліцейської діяльності може сприяти досягненню низки цілей. Склад цих комісій, передусім – поліцейських комісій територіальних органів поліції (представники Міністерства внутрішніх справ України, Національної поліції, територіального органу Національної поліції та громадськості), дозволяє сформувавши багатоглядний погляд на першочергові завдання

Міністрів України // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=55082&pf35401=349747> (дата звернення: 10.02.2019).

² Про затвердження Стратегічних напрямів забезпечення публічної безпеки і порядку на території Харківської області на 2018–2019 роки : рішення Харківської обласної ради від 07.12.2017 № 557-VII // Харківська обласна рада. База даних нормативних документів : сайт. URL: <http://www.ts.lica.com.ua/?type=1&base=77&menu=374804&id=12366> (дата звернення: 10.02.2019).

відповідного органу поліції з урахуванням думок як працівників поліції, так і громадськості. Окрім цього, досягнення поставлених перед поліцією пріоритетних цілей є дієвим критерієм подальшого оцінювання ефективності діяльності як відповідного органу поліції в цілому, так і його керівництва зокрема, що, у свою чергу, переключається із завданням поліцейських комісій щодо об'єктивного оцінювання професійного рівня та особистих якостей кожного поліцейського, зокрема і керівної ланки поліції. Нарешті, орієнтація правоохоронної діяльності на наявні проблеми громади та встановлення відповідно до них пріоритетів є одним із загально визначених компонентів концепції community policing [5, с. 12].

У зв'язку із цим доцільно законодавчо врегулювати статус пріоритетів поліцейської діяльності шляхом внесення відповідних змін до Закону України «Про Національну поліцію» з метою визначення суб'єкта розробки та затвердження пріоритетів поліцейської діяльності, загальних вимог до їх змісту, порядку оцінювання їх досягнення тощо. Найбільш доцільним підходом уявляється затвердження проекту пріоритетів поліцейської діяльності, розробленого поліцейською комісією й відповідним органом місцевого самоврядування (для територіальних органів поліції).

Висновки

Викладене вище дозволяє зробити низку спостережень.

1. Утворення поліцейських комісій відповідно до Закону України «Про Національну поліцію» стало важливим кроком до формування системи цивільного контролю за діяльністю поліції в Україні.

2. Незважаючи на певні успіхи, ефективність поліцейських комісій стосовно забезпечення прозорості кадрової політики Національної поліції суттєво знижується через

відсутність чітких критеріїв необхідності оголошення конкурсу під час просування поліцейського по службі. У зв'язку з цим доцільно визначити перелік посад (передусім вищого та частини середнього складу поліції), для заміщення яких проведення конкурсу є обов'язковим.

3. Низка проблем є пов'язаною із особливостями формування поліцейських комісій. Так, наявність у складі Національної поліції міжрегіональних територіальних органів поліції вступає у суперечність із визначеним Законом України «Про Національну поліцію» принципом формування поліцейських комісій територіальних органів поліції. У зв'язку з цим існує необхідність законодавчо унормувати діяльність поліцейських комісій, що функціонують при відокремлених підрозділах таких міжрегіональних територіальних органів поліції, як Департамент патрульної поліції, шляхом внесення до Закону України «Про Національну поліцію» змін, які дозволятимуть створення поліцейських комісій не лише при територіальних органах поліції, але й при їх територіальних (відокремлених) підрозділах.

4. Додатково доцільним уявляється розгляд можливості формування поліцейських комісій на рівні районів і міст обласного значення на протигагу нинішньому стану, за якого найнижчим рівнем функціонування поліцейських комісій є рівень області (АРК, міст Києва та Севастополя).

5. Унормування потребують статус і порядок формування пріоритетів поліцейської діяльності. Можливим шляхом є внесення змін до Закону України «Про Національну поліцію», який визнав би за поліцейськими комісіями територіальних органів поліції повноваження щодо розробки проекту пріоритетів поліцейської діяльності з подальшим їх затвердженням відповідними органами місцевого самоврядування.

Список бібліографічних посилань

1. Кравченко І. Правові засади реалізації кадрової політики Національної поліції України. *Підприємництво, господарство і право*. 2018. № 1. С. 68–72.
2. Барко В. І., Остапович В. П., Барко В. В. Шляхи оптимізації професійного психологічного відбору кандидатів на службу до Національної поліції України. *Право і Безпека*. 2017. № 1 (64). С. 12–19.
3. Банчук О., Крапивін Є., Малишев Б. Поліцейські комісії в Україні: звіт за результатами дослідження. Київ : Софія-А, 2018. 192 с.
4. Бугайчук К. Л., Святокум І. О., Чумак В. В. Закордонний досвід оцінки ефективності поліцейської діяльності та перспективи його використання в Україні : наук.-метод. рек. Харків : Харків. нац. ун-т внутр. справ, 2016. 52 с.
5. Копіна О. П., Мірошник О. С., Сердюк О. О. Діалог поліції та громади як соціальна технологія впровадження принципів community policing у місцевій громаді : метод. рек. Харків : Харків. нац. ун-т внутр. справ, 2018. 124 с. DOI: <https://doi.org/10.13140/RG.2.2.18466.94404>.

Надійшла до редакції 20.03.2019

СВЯТОКУМ И. О. НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПОЛИЦЕЙСКИХ КОМИССИЙ: СОСТОЯНИЕ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ

Рассмотрено современное состояние нормативно-правового обеспечения деятельности полицейских комиссий. Обращено внимание на проблемы, связанные с их формированием, в частности на отсутствие единого подхода к формированию полицейских комиссий межрегиональных территориальных органов полиции. Подчёркнута необходимость пересмотра текущего положения, при котором обязательным является конкурс только при назначении на должность в Национальной полиции впервые. Предложено урегулировать полномочия полицейских комиссий по определению приоритетов полицейской деятельности соответствующих территориальных органов полиции.

Ключевые слова: *полицейские комиссии, Национальная полиция Украины, Министерство внутренних дел Украины, кадровая политика, реформа полиции.*

SVIATOKUM I. O. LEGAL FRAMEWORK FOR THE POLICE COMMISSIONS: CURRENT STATE AND PROSPECTS FOR DEVELOPMENT

The article deals with the current legal framework for the activities of the police commissions in Ukraine. These bodies, established under the 2015 Law of Ukraine “On the National Police”, are tasked primarily with ensuring transparent staffing of the police by conducting competitive selection of the candidates for the positions in the police. They include representatives from the Ministry of Internal Affairs, National Police as well as representatives of the civil society, appointed on the by the oblast councils on the local and by the Verkhovna Rada Human Rights Ombudsman on the countrywide level. However, in the study, a number of problems of the existing regulations have been identified.

The first group concerns the way the commissions are established, namely, there is no single approach to the establishment of the commissions of the interregional territorial police forces (such as the Patrol Police). While some of these forces have only one police commission, functioning in Kyiv, the others (including the Patrol Police) have separate police commissions for every oblast. While the latter provides better representation of the local interests, legal status of such commissions requires clarification. Additionally, it was proposed, that establishment of the police commissions on the level below the oblasts seems to be appropriate in order to better represent interests of the communities.

The second problem stems from the fact that the contests involving police commissions are obligatory only for the first assignment in the police, while further career decisions are at the respective police director’s discretion. There are no criteria that make appointment through the procedures of the police commissions obligatory for any position in the police, which significantly lowers their relevance for the further career development of the police officers. Therefore, it was proposed to establish a list of the positions, for which the contest would be mandatory.

Finally, the article deals with the issue of the policing priorities. While they are mentioned in the Law of Ukraine “On the National Police”, the powers of the police commissions to issue them are not sufficiently regulated. It was suggested, therefore, to establish a mechanism, under which the police commissions would draft policing priorities and the respective local councils would adopt them.

Key words: *police commissions, National Police of Ukraine, Ministry of Internal Affairs, human resources policy, police reform.*