

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



**Спільна програма Європейського Союзу та Ради Європи
«Посилення впровадження європейських стандартів прав людини»**

**КОМЕНТАР ГЕНЕРАЛЬНОГО ДИРЕКТОРАТУ З ПРАВ ЛЮДИНИ ТА
ВЕРХОВЕНСТВА ПРАВА (ДИРЕКТОРАТУ З ПРАВ ЛЮДИНИ)
РАДИ ЄВРОПИ ДО**

**ПРОЕКТІВ ЗАКОНІВ УКРАЇНИ «ПРО ОРГАНИ ВНУТРІШНІХ СПРАВ» та
«ПРО НАЦІОНАЛЬНУ ПОЛІЦІЮ»**

Підготовлено на основі аналізу, проведеного
Ральфом Рошем
Франсеском Гільєном Ласьєррою

ЗМІСТ

1.	Вступ	3
2.	Короткий зміст та рекомендації	4
3.	Відповідні стандарти Ради Європи та інші стандарти	9
4.	Аналіз	14
	А. Загальні коментарі щодо проекту Закону про органи внутрішніх справ	14
	В. Загальні коментарі щодо проекту Закону про національну поліцію	16
	С. Постатейні зауваження до проекту Закону про національну поліцію	19
	Додаток	32

1. ВСТУП

1.1 Метою цього звіту є аналіз проекту Закону України «Про Національну поліцію» («проект Закону про поліцію») та проекту Закону України «Про органи внутрішніх справ» («проект Закону про органи внутрішніх справ»), які було передано 4 червня 2015 року на експертизу Ради Європи на запит пана Андрія Кожем'якіна, Голови Комітету Верховної Ради України з питань законодавчого забезпечення правоохоронної діяльності. В основу аналізу було покладено європейські стандарти, зокрема норми про права людини. Обидва ці законопроекти мають стати основою для подальшої демократизації сфери безпеки в Україні. Оскільки ці законопроекти є тісно пов'язаними між собою, в цьому висновку вони розглядаються спільно.

1.2 Цей звіт підготовлено експертами Ради Європи Ральфом Рошем та Франсеском Гільєном Ласьєррою.

1.3 Ральф Рош – солісітор, що має право практикувати на території Північної Ірландії, Англії та Уельсу. Має значний досвід роботи у сфері захисту прав людини, зокрема роботи в Палаті з прав людини Боснії і Герцеговини та у Північній Ірландії. У 2013 році став співавтором книги під назвою «Європейська конвенція з прав людини та охорона правопорядку», опублікованої Радою Європи. Протягом багатьох років був консультантом Ради Європи з питань охорони правопорядку і захисту прав людини у країнах Європи. Виступав консультантом з питань реформування поліції у Колишній Югославській Республіці Македонія, Молдові та Україні.

1.4 Франсеск Гільєн Ласьєрра – державний службовець вищої категорії департаменту внутрішніх справ Уряду Каталонії і викладач конституційного права та кримінології Відкритого університету Каталонії та Автономного університету Барселони. Має науковий ступінь доктора філософії, захистив дисертацію на тему «Моделі охорони правопорядку». Автор низки публікацій з питань прав людини та охорони правопорядку, зокрема посібника «Поліція і безпека», опублікованого у 2012 році. Залучався до низки заходів Ради Європи з реформування поліції та підготовки поліцейських кадрів у Грузії, Туреччині, Вірменії, Албанії та Молдові. Зараз працює експертом у двох проектах Європейського форуму з питань міської безпеки.

2. КОРОТКИЙ ЗМІСТ ТА РЕКОМЕНДАЦІЇ

2.1 Проект Закону України «Про органи внутрішніх справ» («проект Закону про органи внутрішніх справ») визначає засади демократичного контролю та нагляду за діяльністю правоохоронних органів. У ньому реалізуються такі принципи, як громадський нагляд та підзвітність у сфері прав людини, що слід оцінювати позитивно.

2.2 Більш детальне регулювання питань створення та експлуатації баз даних органами внутрішніх справ мало б сприяти забезпеченню права на повагу до приватного життя, передбаченого статтею 8 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод («ЄКПЛ»).

2.3 Проект Закону України «Про органи внутрішніх справ» («проект Закону про органи внутрішніх справ») є детальним та комплексним документом, зокрема що стосується кадрових питань.

2.4 Внесення змін до деяких положень законопроекту сприятиме його приведенню у більшу відповідність європейським стандартам. Зокрема:

- Роль Національної поліції та окремих співробітників поліції як захисників прав людини в окремих сферах має бути прописана більш детально, наприклад, у питаннях запобігання та боротьби зі злочинністю та проведення співробітниками поліції слідчих дій. Має бути чітко визначено межі повноважень співробітників поліції стосовно проведення арешту, обшуку тощо.
- Має бути більш чітко прописано етичні вимоги до Національної поліції як державної служби. Це можна здійснити у декілька способів, зокрема шляхом включення вимоги про запровадження Кодексу професійної етики та ширшого залучення громадськості та громадянського суспільства.
- Має бути жорсткіше врегульовано обробку персональних даних у поліцейських базах даних, зокрема стосовно строків зберігання даних та прав доступу до них суб'єкта даних.
- Положення, що регулюють просування співробітників поліції по службі, мають бути більш гнучкими і передбачати просування на конкурсній основі, а не лише за вислугу років. Слід переглянути положення стосовно подовження контрактів.
- Впровадження стандартів, визначених Європейським кодексом поліцейської етики.
- Прийняття попереднього висновку Ради Європи стосовно меж застосування сили на територіях, визначених як території проведення «антитерористичних операцій».
- Структуру різних підрозділів Національної поліції має бути визначено достатньо детально, як цього вимагають відповідні європейські стандарти.

- Повноваження керівника Національної поліції є надзвичайно широкими, що призводить до надмірної концентрації влади в однієї особи.

2.5 Бажано, щоб проект Закону про поліцію було підготовлено з розрахунком на довгострокову перспективу. Слід сподіватися, що ефективні реформи, за умови політичного консенсусу та підтримки, призведуть до стрімкого підвищення рівня довіри населення до поліції та до системи кримінального правосуддя в цілому.

2.6 Існує низка європейських стандартів, здатних сприяти українській владі у проведенні реформ, що допоможе забезпечити перетворення поліції на суспільно орієнтовану демократичну поліцейську службу. До таких стандартів відносяться прецедентне право Європейського суду з прав людини, Керівні принципи Комітету міністрів Ради Європи, висновки та інші документи Комісара з прав людини, а також різні документи Ради Європи. Також корисними у процесі проведення реформ можуть бути стандарти охорони правопорядку Організації з безпеки і співробітництва в Європі.

2.7 У своїй діяльності поліція керується низкою основоположних цінностей: підзвітністю, професіоналізмом, правами людини та залученням населення до охорони правопорядку (зосередженість на громадянах).

РЕКОМЕНДАЦІЇ

Рекомендація 1: потребують перегляду положення проекту Закону про органи внутрішніх справ щодо створення закладів охорони здоров'я, що належать до сфери управління Міністерства внутрішніх справ.

Рекомендація 2: проект Закону про органи внутрішніх справ має передбачати створення органів, відповідальних за забезпечення дотримання прав людини Національною поліцією та окремими співробітниками поліції.

Рекомендація 3: проект Закону про органи внутрішніх справ має передбачати збереження інформації про кожний сеанс доступу до персональних даних, що містяться у базах даних Міністерства внутрішніх справ.

Рекомендація 4: у проекті Закону про органи внутрішніх справ варто приділити більше уваги питанню підзвітності.

Рекомендація 5: проект Закону про поліцію має визначати засади проведення поліцією слідчих дій, такі як захист прав людини, неупередженість тощо.

Рекомендація 6: після того, як на Національну поліцію буде покладено повну відповідальність за громадський порядок, у проекті Закону про

поліцію слід чітко зазначити необхідність захисту права на свободу зібрань та об'єднання у контексті громадського порядку.

Рекомендація 7: у проекті Закону про поліцію має бути зазначено, що охорона правопорядку є державною послугою.

Рекомендація 8: у проекті Закону про поліцію має бути зазначено необхідність розроблення та ухвалення Кодексу професійної етики поліції.

Рекомендація 9: до проекту Закону про поліцію має бути включено вимогу до Міністерства щодо сприяння науково-дослідній роботі у сферах, пов'язаних з охороною правопорядку, та щодо необхідності співпраці з вищими навчальними закладами.

Рекомендація 10: статтю 2 проекту Закону про поліцію має бути передбачено забезпечення громадського порядку та безпеки для всіх осіб.

Рекомендація 11: статтю 2 проекту Закону про поліцію має бути передбачено запобігання та боротьбу зі злочинністю.

Рекомендація 12: відповідно до статті 2 проекту Закону про поліцію, адміністративні правопорушення має бути віднесено до сфери повноважень поліції.

Рекомендація 13: стаття 3 проекту Закону про поліцію має містити посилання на Європейську конвенцію з прав людини.

Рекомендація 14: статтю 4 проекту Закону про поліцію має бути передбачено вимогу щодо міжнародної співпраці у сфері поліцейської етики та захисту прав людини.

Рекомендація 15: розділ II проекту Закону про поліцію має містити посилання на основні принципи ЄКПЕ.

Рекомендація 16: статтю 8 проекту Закону про поліцію свободу обміну інформацією має бути визначено як базовий принцип, що обмежується лише в окремих випадках за очевидної потреби.

Рекомендація 17: стаття 10 проекту Закону про поліцію має містити окрему норму про залучення населення до охорони правопорядку.

Рекомендація 18: статтями 12, 13 та 22 проекту Закону про поліцію має бути визначено функції різних підрозділів та центрального органу управління Національною поліцією.

Рекомендація 19: статтею 17 проекту Закону про поліцію має бути передбачено вимогу до співробітників поліції щодо «захисту» прав людини.

Рекомендація 20: слід розглянути доцільність надання керівникові Національної поліції обсягу повноважень, передбачених статтею 21 проекту Закону про поліцію.

Рекомендація 21: статтями 27 та 28 проекту Закону про поліцію або іншим відповідним механізмом має бути жорсткіше врегульовано використання (обробку) персональних даних та інші обмеження права на захист персональних даних.

Рекомендація 22: стаття 32 проекту Закону про поліцію має містити положення про «обґрунтовану підозру» або її еквівалент у правовій традиції України, що може бути підставою для втручання з боку поліції.

Рекомендація 23: статтею 37 проекту Закону про поліцію має бути визначено межі повноважень щодо обмеження пересування особи або володіння майном.

Рекомендація 24: статтею 38 проекту Закону про поліцію має бути більш детально визначено межі повноважень щодо проникнення до приватного володіння.

Рекомендація 25: статтею 44 проекту Закону про поліцію має бути більш детально визначено випадки, у яких допускається застосування сили, виходячи безпосередньо з прецедентного права Європейського суду з прав людини.

Рекомендація 26: положення проекту Закону про поліцію мають враховувати рекомендації, надані у висновку Генерального директорату Ради Європи з прав людини DGI (2014) 20 від 29 вересня 2014 року.

Рекомендація 27: представників громадянського суспільства має бути залучено до підготовки співробітників поліції.

Рекомендація 28: статтею 54 проекту Закону про поліцію має бути передбачено можливість оскарження рішень поліцейської комісії.

Рекомендація 29: положення статті 75 проекту Закону про поліцію має бути допрацьовано з метою зменшення можливостей зловживання владою при продовженні контрактів співробітників поліції.

Рекомендація 30: підвищення у званні та інші форми просування співробітників поліції по службі мають відбуватися на конкурсній основі, а не лише за вислугу років.

Рекомендація 31: статтею 84 проекту Закону про поліцію має бути передбачено право на оскарження рішень про пониження у званні.

Рекомендація 32: статтею 86 проекту Закону про поліцію має бути передбачено право особи, щодо якої прийнято резолюцію недовіри, бути заслуханою під час провадження.

Рекомендація 33: статтею 89 проекту Закону про поліцію має бути визначено строки для надання відповіді на скарги.

3. ВІДПОВІДНІ СТАНДАРТИ РАДИ ЄВРОПИ ТА ІНШІ ЄВРОПЕЙСЬКІ СТАНДАРТИ

3.1 У цьому розділі визначено стандарти Ради Європи у сфері охорони громадського порядку, зокрема стандарти захисту прав людини. Сподіваємося, що це допоможе українській владі в ухваленні і впровадженні законодавства, що забезпечуватиме дотримання цих стандартів.

3.2 Радою Європи не було ухвалено жодної спеціальної конвенції чи угоди щодо охорони правопорядку. Декілька вимог до міністерств внутрішніх справ та поліції випливають з Конвенції з прав людини і основоположних свобод (ЄКПЛ). Докладний аналіз цих вимог виходить за межі цього звіту. Короткий огляд наведено нижче у цьому розділі та, по мірі необхідності, у рамках наших коментарів щодо окремих статей законопроектів.

3.3 Нещодавні події в Україні яскраво засвідчили необхідність і важливість ефективного розслідування випадків серйозного порушення прав людини. Серйозні порушення прав людини – це дії, щодо яких, відповідно до ЄКПЛ, держави зобов'язані ухвалити відповідні норми кримінального права. Іншими словами, це дії, що згідно з національним законодавством мають кваліфікуватися як злочин.

3.4 У цьому контексті слід звернути увагу на Керівні принципи Комітету міністрів Ради Європи про подолання безкарності за серйозні порушення прав людини.¹

3.5 У 2013 році Рада Європи видала посібник «Європейська конвенція з прав людини та охорона правопорядку». У посібнику наведено аналіз і пояснення відповідних стандартів ЄКПЛ у тлумаченні Європейського суду з прав людини (ЄСПЛ), а також стандартів Європейського комітету з питань запобігання катуванням чи нелюдському або такому, що принижує гідність, поводженню чи покаранню (КЗК), та інших стандартів Ради Європи. Цей посібник доступний українською мовою.²

3.6 У Європейському кодексі поліцейської етики (ЄКПЕ) докладно роз'яснюються стандарти, яких має дотримуватися поліція в демократичному суспільстві. Цей кодекс є комплексним документом, проте зазначені нижче положення є особливо актуальними для проекту Закону про поліцію та питання реформи поліції в Україні:

- a. захист і повага до основоположних прав і свобод людини (статті 1, 43)

¹ <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1769177>

² <http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/capacitybuilding/Source/documentation/EuropeanConventionHandbookForPolice.pdf>

- b. законність як основа діяльності поліції (статті 2-5, 38, 39)
- c. повага до інших інститутів системи юстиції – судів, прокуратури, адвокатури (статті 6-11)
- d. підзвітність на рівні окремих співробітників та на організаційному рівні (статті 13-17, 59, 61, 62)
- e. орієнтованість на громаду (статті 18, 25, 44)
- f. прозорість (статті 19, 45, 62)
- g. принципи проведення поліцейського розслідування (статті 47 – 53)
- h. поліцейські повинні мати такі ж самі права, як і будь-які інші громадяни (з дуже обмеженими винятками) (статті 31-32), та можливість оскарження дисциплінарних санкцій до незалежного органа або суду.
- i. безсторонність та недискримінація (стаття 40)
- j. застосування сили лише в крайньому випадку (стаття 37)
- k. дотримання принципів поліцейської етики та доброчесності (статті 20, 44, 63)
- l. чесний відбір співробітників поліції (статті 22-23)
- m. справедливе поводження із затриманими (статті 49-58).

3.7 Комісар Ради Європи з прав людини опублікував низку висновків та інших документів з питань охорони правопорядку. Вони присвячені, зокрема, забезпеченню незалежного нагляду та механізмів підзвітності. Попри те, що ці документи не містять формальних рекомендацій, у них висвітлено проблеми, виявлені комісаром у процесі роботи. У лютому 2014 р. комісар оприлюднив свій коментар щодо роботи поліції під назвою «Насильство з боку поліції – серйозна загроза для верховенства права».³

3.8 Концепцію спільної охорони громадського правопорядку можна вважати європейським стандартом. Організація з безпеки та співробітництва в Європі (ОБСЄ) приділяє особливу увагу спільній охороні громадського правопорядку, яку вона визначає як «філософію та організаційну стратегію, що заохочує до партнерства і співробітництва між поліцією та громадою з метою підвищення ефективності та результативності виявлення, запобігання та подолання злочинів, страху перед злочинами, фізичного та громадського безладу і занепаду громад заради підвищення рівня життя кожної особи».⁴

3.9 Термін «спільна охорона громадського порядку» (“community policing”) часто розуміють неправильно, особливо через те, що він допускає велику кількість варіантів перекладу. Визначення, дане ОБСЄ, можна звести до спільної роботи поліції і громади над вирішенням проблем. Такий підхід вимагає відкритості та безперервного формального і неформального діалогу між поліцією та громадою. При роботі над цим звітом ми виходили з

³ Доступно для ознайомлення за посиланням: <http://www.coe.int/en/web/commissioner/home>

⁴ «Кращий досвід у сфері побудови партнерських відносин між поліцією та громадою», ОБСЄ 2008 року

припущення про доцільність реалізації в Україні концепції спільної охорони громадського порядку. Як зазначає МВС України, українська міліція продовжує використовувати «успадковану від СРСР мілітаризовану модель діяльності».⁵

3.10 ОБСЄ видала низку публікацій з питань охорони громадського порядку. Їх можна розбити на дві основні групи. Значна частина з них містить настанови щодо роботи поліції в дусі поваги до прав людини і демократичних цінностей, а також визначає стандарти й узагальнює кращий досвід, що може служити взірцем роботи поліцейської служби. У цих публікаціях висвітлюються питання співпраці між поліцією і громадою на засадах партнерства, застосування фізичної сили, залучення громади до охорони правопорядку, доброчесності співробітників поліції та реформування поліції. Друга значна група публікацій присвячена підготовці поліцейських кадрів і включає належні програми навчальних курсів з таких питань, як права людини, боротьба зі злочинами на ґрунті ненависті і домашнім насильством та охорона правопорядку під час громадських заходів.

3.11 Повний перелік відповідних стандартів наведено у Додатку 1.

Цінності в основі охорони громадського порядку

3.12 Існує низка цінностей, які співробітники поліції та поліцейська служба мають уособлювати та обстоювати. Короткий огляд цих цінностей наведено нижче. Реалізація цих принципів сприятиме підвищенню рівня довіри громадськості до української поліції.

Підзвітність

3.13 Підзвітність передбачає, що особи, які виконують службові обов'язки, несуть відповідальність за свої дії. Підзвітність також передбачає наявність ефективної дисциплінарної системи, що дозволяє притягнення посадовців до відповідальності. Крім того, підзвітність вимагає мотивування дій поліції, зокрема перед затриманою особою або при проведенні обшуку.

3.14 Поліція має взяти зобов'язання надавати громадськості максимально якісну, своєчасну та доступну інформацію про свою роботу.

Професійність

3.15 Професійна і компетентна поліція, що дотримується прав людини, є основоположною складовою будь-якого демократичного суспільства. Відсутність ефективної охорони правопорядку робить неможливою повноцінну реалізацію громадянами своїх прав. Верховенство права опиняється під загрозою, якщо поліція не в змозі належним чином виконувати свої функції.

⁵ «Стратегія розвитку для проведення поліцейських реформ», вересень 2014 року

Неможливо забезпечити безпеку людини, якщо поліція не захищатиме людську гідність, права і свободи кожного члена суспільства без розрізнення за будь-якими ознаками, такими як національне чи етнічне походження, віросповідання, політичні переконання чи будь-які інші індивідуальні характеристики або статус. Нещодавні події в Україні є тому яскравим підтвердженням. Принцип рівності та недискримінації закладений у Конституції України, міжнародних договорах, які ратифікувала Україна, а також у багатьох нормативно-правових актах.

Права людини

3.16 Немає жодного протиріччя між захистом прав людини та забезпеченням дотримання закону. Одне тісно пов'язане з іншим. Завданням поліції є захищати права людини. Наприклад, захищаючи особу від неправомірного насильства, поліція не лише запобігає вчиненню злочину, але й захищає право особи на життя і захист від нелюдського і такого, що принижує гідність, поводження. Розслідуючи пограбування, поліція не просто виконує свої службові обов'язки, але й забезпечує реалізацію права підозрюваного на справедливий суд і права потерпілого на мирне володіння своїм майном. Кожна дія поліції впливає на права людини, і поліція зобов'язана дбати про те, щоби цей вплив був позитивним.

Співробітництво з громадянами, громадами та іншими зацікавленими сторонами – «зосередженість на громадянах»

3.17 Зосередження уваги на громадянах лежить в основі професійної охорони правопорядку в демократичному суспільстві. Поліція має працювати над вирішенням проблем та попередженням і виявленням злочинів у тісній співпраці з громадою. В різних країнах поняття «спільна охорона громадського порядку» розуміють по-різному, переважно через мовні відмінності. У цьому звіті під спільною охороною громадського порядку мається на увазі такий підхід до охорони громадського порядку, що зорієнтований на партнерство та вирішення проблем. Він передбачає співпрацю поліції з громадськістю для спільного вирішення цих проблем. Крім того, він означає спрямованість поліції на надання послуг громадянам і вимагає підтримання тісного діалогу між поліцією та громадою у рамках формальних та неформальних структур заради кращого розуміння потреб та очікувань громадян.

Основоположна роль поліції в демократичному суспільстві

3.18 Доречно коротко розглянути основоположну роль правоохоронних органів у забезпеченні безпеки в демократичному суспільстві. У нещодавньому опублікованому звіті під назвою «Стан демократії, прав людини і верховенства права в Європі»⁶ Генеральний секретар Ради Європи стосовно України

⁶<https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=2742889&SecMode=1&DocId=2263108&Usage=2>

зазначив, що «поширена корупція, відсутність незалежних інститутів та зловживання владою послабили країну...». Він підкреслив важливість «демократичної безпеки», зазначивши, що демократичні системи контролю за діяльністю органів влади, сприяють підвищенню рівня терпимості та створюють умови для справжньої конкуренції ідей і що «демократичні норми є життєво необхідною основою для сталого миру».

3.19 Національна поліція та інші правоохоронні органи мають ключову роль у забезпеченні безпеки. Поліція не лише забезпечує «жорстку» безпеку, або безпеку у традиційному розумінні, шляхом попередження злочинів та притягнення правопорушників до відповідальності, але й сприяє встановленню безпеки у ширшому сенсі, що включає верховенство права та гарантії індивідуальної свободи. Якщо Держава прагне зберегти монополію на застосування сили, важливо, щоб поліцейських сприймали як законних гарантів безпеки. В основі цього процесу лежить прийняття та впровадження відповідної нормативно-правової бази, в рамках якої буде діяти поліція. На думку авторів цього звіту, прийняття до уваги і реалізація наведених нижче рекомендацій значною мірою сприятиме цьому.

4. АНАЛІЗ

А. Загальні коментарі щодо проекту Закону про органи внутрішніх справ

4.1 Проектом Закону про органи внутрішніх справ визначено засади демократичного контролю та нагляду за діяльністю правоохоронних органів. У статті 1 проекту Закону пропонується комплексне визначення терміну «внутрішні справи» з основною увагою до захисту прав людини. Цей принцип також покладено в основу діяльності всіх органів внутрішніх справ в Україні (стаття 3). Особлива увага до законності та прозорості у статті 3 є позитивним моментом, так само як і згадка про підзвітність.

4.2 Наявність у сфері управління Міністерства внутрішніх справ власних закладів охорони здоров'я (стаття 8) є нетиповим, оскільки може завадити оптимальному використанню ресурсів у межах усієї системи охорони здоров'я України. Можливо, це продовження традиції надання медичного обслуговування ще з радянських часів, проте такий порядок має бути переглянуто з огляду на необхідність раціонального використання коштів з одночасним забезпеченням належного медичного обслуговування працівників органів внутрішніх справ.

Рекомендація 1: потребують перегляду положення проекту Закону про органи внутрішніх справ щодо створення закладів охорони здоров'я, що належать до сфери управління Міністерства внутрішніх справ.

4.3 Основні завдання Міністерства внутрішніх справ (стаття 9) визначені достатньо комплексно. Було би доречним встановити вимогу до Міністерства внутрішніх справ щодо створення органів або механізмів для забезпечення захисту та дотримання прав людини Національною поліцією та окремими поліцейськими. Наприклад, може бути включено вимогу щодо впровадження системи розгляду скарг.

4.4 Існують декілька різних моделей, вартих того, щоб їх запозичити. Мінімальний європейський стандарт вимагає, щоб скарги стосовно порушення права на життя (стаття 2 ЄКПЛ) та права на свободу від катування та нелюдського чи такого, що принижує гідність, поводження або покарання (стаття 3 ЄКПЛ), розглядалися органом, що є незалежним від відповідного правоохоронного органу. Наприклад, в Англії та Уельсі Незалежна комісія з розгляду скарг на дії поліції самостійно розслідує такі скарги і може здійснювати нагляд за розслідуванням менш серйозних справ. У Республіці Ірландії Комісія Омбудсмана Garda Síochána виконує аналогічну функцію та здійснює нагляд за розслідуванням скарг дисциплінарним підрозділом Garda Síochána (поліції). Корисну інформацію стосовно європейських стандартів у

цій сфері можна знайти у висновку Комісара Ради Європи з прав людини,⁷ у якому йдеться про необхідність існування незалежного органу з розгляду скарг на дії поліції. У пункті 34 зазначено, що такий орган повинен мати «загальний обов'язок щодо нагляду за системою розгляду скарг на дії поліції та окремих обов'язок щодо розслідування скарг про порушення статей 2 та 3 згідно з передбаченим ЄКПЛ принципом незалежності. Для того, щоб зробити можливою співпрацю між поліцією і незалежним органом з розгляду скарг на дії поліції на партнерських засадах і забезпечити справедливий, незалежний і ефективний розгляд усіх скарг, необхідно запровадити певні механізми, такі як, наприклад, підзаконні акти, нормативні акти, встановлені законом настанови і протоколи».

Рекомендація 2: проект Закону про органи внутрішніх справ має передбачати створення органів, відповідальних за забезпечення дотримання прав людини Національною поліцією та окремими співробітниками поліції.

4.5 У частині 3 статті 17 визначено велику кількість баз даних, що формуються і ведуться Міністерством внутрішніх справ. Попри те, що цей перелік є широким і не містить очевидних прогалин, було б доцільним включити положення, що дозволить формування та ведення інших баз даних у разі очевидної потреби. Злочинна діяльність розвивається настільки швидко, що в майбутньому може виникнути потреба у створенні нових баз даних.

4.6 Перелік баз даних, які ведуть інші органи влади та до яких Міністерство внутрішніх справ має право безпосереднього оперативного доступу, є дуже широким. Можливі ситуації, коли доступ до цих баз даних є необхідним, і це належним чином відображено у законі. Необмежена кількість можливих ситуацій означає, що такий перелік не може бути вичерпним. При цьому основним завданням є забезпечення процесуальних запобіжних заходів. Кожного разу для надання доступу працівнику Міністерства має бути конкретна підстава (наприклад, розслідування злочину), і це має бути чітко прописано в законі. Такі запобіжні заходи необхідні для забезпечення дотримання права на повагу до приватного життя та правил стосовно захисту даних. Це сприятиме виконанню вимог статті 8 ЄКПЛ, що захищає право на повагу до приватного життя. Одна з вимог статті 8 полягає в тому, що дані та їхній обсяг мають відповідати цілям, у яких вони зберігаються. Окрім цього, дані повинні зберігатися у такий спосіб, що забезпечує достатні гарантії їх належного зберігання та використання. Строк зберігання даних також не повинен бути довшим за необхідний.⁸

⁷ <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1417857&Site=COE&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864>

⁸ *Гардель проти Франції*, рішення від 17 грудня 2009 року; *С та Марлер проти Великобританії*, рішення від 4 грудня 2008 року [GC]; *Драксас проти Литви*, рішення від 31 липня 2012 року.

Рекомендація 3: проект Закону про органи внутрішніх справ має передбачати збереження інформації про кожний сеанс доступу до персональних даних, що містяться у базах даних Міністерства внутрішніх справ.

4.7 Ми вітаємо включення до частини 6 статті 17 положення, що вимагає дотримання європейських та інших пов'язаних стандартів захисту даних. Вимога, що міститься у частині 7, може бути посилена – або в самому законі, або шляхом прийняття Міністерством внутрішніх справ певної постанови, що детально визначатиме процесуальні правила стосовно питань, зазначених у попередньому пункті.

4.8 У статті 22 проекту Закону про органи внутрішніх справ зазначено, що контроль за діяльністю та їх підзвітність органів внутрішніх справ регулюються, поміж інших правових норм, Законом України «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави». Цей закон визначає комплекс «правових, організаційних та інформаційних заходів для забезпечення верховенства права та прозорості» у діяльності правоохоронних органів. У статті 6 визначено систему та суб'єктів цивільного контролю. Цей широкий перелік включає контроль з боку громадянського суспільства, а також більш традиційні форми контролю (зокрема, з боку парламентських комітетів). Це створює правові засади для здійснення комплексного нагляду за діяльністю органів внутрішніх справ. Для забезпечення практичного впровадження цих положень необхідно приділити особливу увагу питанню підзвітності.

Рекомендація 4: у проекті Закону про органи внутрішніх справ варто приділити більше уваги питанню підзвітності.

4.9 В цілому, проект Закону про органи внутрішніх справ належним чином сприяє дотриманню європейських стандартів щодо забезпечення нормативно-правової бази для регулювання діяльності Національної поліції та інших органів внутрішніх справ. Тим не менш, запровадження конкретних механізмів моніторингу діяльності органів внутрішніх справ у сфері прав людини (з особливою увагою до захисту персональних даних у процесі обробки) має забезпечити дотримання європейських стандартів, відображених у законопроекті. Цьому, з метою посилення підзвітності, також сприятиме залучення громадськості. Окрім цього, в законопроекті слід уникати надання Міністерству внутрішніх справ повноважень, що, як правило, належать системі охорони здоров'я.

В. Загальні коментарі до проекту Закону про поліцію

4.10 Проект Закону про поліцію детально регулює характер та обсяг повноважень поліції у ряді сфер, зокрема визначає межі багатьох з цих повноважень. Проект Закону не визначає засади проведення поліцейських розслідувань або позбавлення волі поліцією, хоча ці сфери пов'язані з

високим ризиком порушення прав людини. При тому, що ці питання можуть регулюватися Кримінальним процесуальним кодексом та іншими відповідними законодавчими актами, даний законопроект лише виграє від включення конкретного положення щодо цього питання.

Рекомендація 5: проект Закону про поліцію має визначати засади проведення поліцією слідчих дій, такі як захист прав людини, неупередженість тощо.

4.11 Законопроектом дуже детально визначено перелік засобів, які може вживати поліція при виконанні своїх обов'язків. Однак у законопроекті не прописано конкретні принципи охорони громадського правопорядку. Це було б доречним з огляду на нещодавні події в країні та очевидну неспроможність держави забезпечити громадський порядок.⁹ Передбачається, що підрозділи поліції з охорони громадського порядку буде реорганізовано, реформовано та об'єднано з патрульною службою в рамках Національної поліції. Реформа такого масштабу та значущості вимагає певного часу. У зв'язку з цим буде доцільним, щоб після того, як Національна поліція нестиме повну відповідальність за громадський порядок, до проекту Закону про національну поліцію було внесено конкретне посилання на ЄКПЛ.

Рекомендація 6: після того, як на Національну поліцію буде покладено повну відповідальність за громадський порядок, у проекті Закону про поліцію слід чітко зазначити необхідність захисту права на свободу зібрань та об'єднання у контексті громадського порядку.

4.12 Законопроект дуже детально описує широке коло питань, пов'язаних з функціонуванням та організацією поліції. Згідно з законопроектом, ці повноваження тісно та майже виключно пов'язані із забезпеченням дотримання закону. Увага до внутрішнього управління Національною поліцією є цілком зрозумілою у контексті низької довіри населення до поліції та у контексті вимоги щодо підвищення рівня прозорості та зменшення можливостей для корупції. Це також дозволить створити засади для підвищення рівня довіри населення до поліції.

4.13 Поза жодним сумнівом, законність має лежати в основі всіх дій поліції, про що чітко зазначено у ЄКПЕ. Це дозволяє запобігти свавіллю та зловживанню владою з боку поліції. Крім того, це є гарантією для громадян. Втім, повага до закону є лише *sine qua non* (обов'язковою вимогою) для дій поліції. Поліція також має бути зорієнтованою на громадян або громаду. Для цього робота поліції має полягати у забезпеченні громадської безпеки у рамках закону. Таким чином, бажано, щоб у законі, нарівні з вимогою щодо

⁹ Див., наприклад, Звіт Міжнародної дорадчої групи за результатами проведення розслідування подій на Майдані:

<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900016802f038b>

законності дій поліції, було втілено концепцію надання послуг громадянам. Ідея про надання послуг вже присутня в деяких статтях, проте згадується лише побічно. У статті 1 законопроекту зазначено, що поліція «служить суспільству», проте не прописано конкретні механізми впровадження культури служіння суспільству у діяльності поліції.

Рекомендація 7: у проекті Закону про поліцію має бути зазначено, що охорона правопорядку є державною послугою.

4.14 Проект Закону про поліцію не містить чіткої вимоги щодо запровадження Кодексу професійної етики. Це є характерним для законів у цій сфері у багатьох країнах, особливо в тих, де існує необхідність проведення масштабних поліцейських реформ. Цього також вимагає стаття 63 ЄКПЕ. Наприклад, закон, що регулює діяльність поліції у Північній Ірландії, містить конкретну вимогу, згідно з якою Кодекс професійної етики «визначає стандарти поведінки та практики для поліцейських» та роз'яснює їхні права та обов'язки відповідно до ЄКПЛ.¹⁰

Рекомендація 8: у проекті Закону про поліцію має бути зазначено необхідність розроблення та ухвалення Кодексу професійної етики поліції.

4.15 Громадяни мають розглядатися як важливі учасники роботи поліції, до того ж не лише у якості пасивної сторони, але й у якості активних суб'єктів. Вони мають бути більше, ніж просто «споживачами» безпеки, що забезпечується поліцією. Вони також мають бути «творцями» безпеки, співпрацюючи із поліцією на партнерських засадах. Суспільство повинно мати можливість донести свої потреби до поліції та відігравати вирішальну роль у визначенні громадських потреб та пріоритетів охорони правопорядку.

4.16 Науково-дослідна діяльність є важливою складовою для забезпечення впровадження досягнень у сфері охорони правопорядку у практичній роботі поліції. Співпраця з вищими навчальними закладами є ефективним способом досягнення цієї мети. Проведення реформ в Україні дає великий простір для здійснення змін. Для того, щоб керівництво поліції завжди було в курсі останніх напрацювань, закон має містити вимогу до Міністерства щодо сприяння проведенню науково-дослідної роботи у сферах, що стосуються охорони правопорядку, а також необхідності співпраці з вищими навчальними закладами (які не обов'язково мають здійснювати підготовку поліцейських) на виконання вимог статті 64 ЄКПЕ. У проекті Закону про органи внутрішніх справ посилено цю вимогу, оскільки згідно з ним відповідальність за підготовку кадрів Національної поліції покладається на Міністерство (стаття 12).

¹⁰ п. 52 Закону про поліцію (Північна Ірландія) 2000:
<http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2000/32/section/52>

Рекомендація 9: до проекту Закону про поліцію має бути включено вимогу до Міністерства щодо сприяння науково-дослідній роботі у сферах, пов'язаних з охороною правопорядку, та щодо необхідності співпраці з вищими навчальними закладами.

С. Постатейні зауваження до проекту Закону про поліцію

Розділ I

Загальні положення

Стаття 2

4.17 Доцільним було б включити згадку про громадян та інших осіб у першому пункті. Фразу «забезпечення громадської безпеки та публічного порядку» варто замінити на «забезпечення громадської безпеки та публічного порядку і безпеки всіх осіб». У поточній редакції законопроект виглядає надмірно зосередженим на державі. Проект Закону про органи внутрішніх справ посилює це враження, оскільки повноваження, що надаються органам внутрішніх справ, дуже тісно пов'язані з реалізацією «державної політики», при цьому без згадки про громадян або захист прав людини (див., наприклад, статтю 4). Згідно з тим самим законопроектом, основні завдання, покладені на Міністерство внутрішніх справ, теж значною мірою зосереджені на реалізації «державної політики» (стаття 9). У тій самій статті 9 немає жодної згадки про «права» або навіть «громадян». Усі ці моменти у сукупності створюють враження, що, хоча у проекті Закону про поліцію йдеться про права громадян і встановлюються обмеження щодо повноважень поліції, у його основі лежить ідея захисту безпеки передусім держави, а не громадян.

Рекомендація 10: статтю 2 проекту Закону про поліцію має бути передбачено забезпечення громадського порядку та безпеки для всіх осіб.

4.18 З метою забезпечення узгодженості з наступними частинами закону у пункті 3 повинна серед завдань Національної поліції також має бути зазначено запобігання злочинності. Кращий варіант: «запобігання та протидія злочинності».

Рекомендація 11: статтю 2 проекту Закону про поліцію має бути передбачено запобігання та боротьбу зі злочинністю.

4.19 Адміністративні правопорушення не включено до сфери повноважень Національної поліції. Тим не менш, адміністративні правопорушення згадуються далі у тексті (див. пункт 2 частини 1 статті 23). Відповідно, у тексті

цієї статті також має бути згадка про цю категорію правопорушень. Таким чином, їх буде віднесено до сфери повноважень поліції.

Рекомендація 12: відповідно до статті 2 проекту Закону про поліцію, адміністративні правопорушення має бути віднесено до сфери повноважень поліції.

Стаття 3

4.20 Слід розглянути доцільність включення чіткого посилання на ЄКПЛ. При тому, що у тексті статті є згадка про «міжнародні договори України», окреме посилання дозволить підкреслити важливість прав людини як основоположного принципу охорони правопорядку.

Рекомендація 13: стаття 3 проекту Закону про поліцію має містити посилання на Європейську конвенцію з прав людини.

Стаття 4

4.21 Аналогічно до статті 64 ЄКПЕ, необхідно включити вимогу щодо міжнародної співпраці у сфері поліцейської етики та прав людини.

Рекомендація 14: статтю 4 проекту Закону про поліцію має бути передбачено вимогу щодо міжнародної співпраці у сфері поліцейської етики та захисту прав людини.

Розділ II

Принципи Національної поліції

4.22 Попри те, що цей Розділ містить важливі положення стосовно прав людини, він має досить загальний характер. Не визначено конкретні гарантії для громадян, що мають бути забезпечені поліцією за певних обставин, зокрема, під час проведення кримінального розслідування та при арешті. Як мінімум, законом має бути чітко передбачено наступне:

- a. Принцип презумпції невинуватості (стаття 6(1) ЄКПЛ). Поліцейські розслідування повинні проводитися на підставі обґрунтованої підозри у фактичному або можливому вчиненні правопорушення або злочину (стаття 47 ЄКПЕ).
- b. Обов'язок щодо проведення поліцією допитів у справедливий спосіб з урахуванням потреб особливих категорій потерпілих (статті 50 та 51 ЄКПЕ).
- c. Обов'язок щодо надання потерпілим підтримки, допомоги та інформації (стаття 52 ЄКПЕ).
- d. Необхідність поваги до гідності, вразливості та особистих потреб осіб під час арешту (стаття 54 ЄКПЕ).

- e. Обов'язок щодо оперативного повідомлення особам, позбавленим волі, підстав для їхнього затримання та висунутих проти них звинувачень (стаття 55 ЄКПЕ).
- f. Обов'язок щодо піклування про стан здоров'я, особисту гігієну та харчування затриманих (стаття 56 ЄКПЕ).
- g. Обов'язок щодо поваги до роботи адвокатів і сприяння їй (стаття 10 ЄКПЕ).

4.23 Попри те, що ці гарантії відображені у Кримінальному процесуальному кодексі та інших пов'язаних нормах, вони також мають бути включені до проекту Закону про поліцію для того, щоб підкреслити їхнє основоположне значення для роботи поліції. Ці гарантії не слід розглядати лише як процесуальні права, а скоріше як важливі складові відносин між поліцейськими як захисниками прав людини та суспільством. Таким чином, згадка про них має підкреслити їхню важливість.

Рекомендація 15: розділ II проекту Закону про поліцію має містити посилання на основні принципи ЄКПЕ.

Стаття 8

4.24 Відповідно до останнього пункту цієї статті, оприлюднення інформації обмежується «у випадках та в порядку, визначених законами України». Таким чином, свобода поширення інформації визначена як законодавчий принцип, а не основоположний. Важливо забезпечити належне застосування цих законів, а також можливість обмеження доступу лише за наявності чітких конкретних підстав, за яких необмежений доступ здатен зашкодити виконанню поліцією своїх обов'язків (наприклад, в інтересах особистої безпеки, проведення поточних розслідувань чи захисту державна таємниці). У цій статті свободу поширення інформації має бути визначено як базовий принцип, винятки з якого допускаються лише за певних обставин, передбачених законодавством.

Рекомендація 16: статтю 8 проекту Закону про поліцію свободу обміну інформацією має бути визначено як базовий принцип, що обмежується лише в окремих випадках за очевидної потреби.

Стаття 10

4.25 Принципи співпраці слід визначити більш чітко, ніж у чинній редакції, що містить лише розпливчасті згадки про залучення громадськості. Також необхідно розглянути доцільність такого доповнення наприкінці першого підпункту: «і у спосіб, що дозволяє забезпечити довіру з боку населення». Це може служити конкретними правовими засадами спільної охорони громадського порядку.

Рекомендація 17: стаття 10 проекту Закону про поліцію має містити окрему норму про залучення населення до охорони правопорядку.

Розділ III

Система Національної поліції та статус поліцейських

Стаття 12

4.26 Бракує опису повноважень різних структурних одиниць або підрозділів Національної поліції. Автори законопроекту (Міністерство внутрішніх справ) роз'яснили, що під терміном «поліція безпеки» мається на увазі служби охорони у структурі поліції, а не підрозділ, наділений повноваженнями із забезпечення державної безпеки. У зв'язку з цим, хоч це і не є формальною вимогою щодо детального визначення у проекті Закону повноважень різних підрозділів Національної поліції, зазначених у статті 13 проекту Закону про поліцію, було б доцільним визначити їх у певному загальнодоступному документі.

Статті 13 та 22

4.27 Варто дещо конкретизувати структури, що входять до складу центрального органу управління поліції. Надмірна концентрація влади в руках керівника Національної поліції не є позитивною з точки зору розвитку демократичної культури в українській поліції та не відображає повною мірою принципи, визначені статтями 17 (чітка підпорядкованість) та 18 (ефективні структури поліції) ЄКПЕ.

Рекомендація 18: статтями 12, 13 та 22 проекту Закону про поліцію має бути визначено функції різних підрозділів та центрального органу управління Національною поліцією.

Стаття 17

4.28 У повній відповідності до положень статті 2, поліцейський мусить не лише «поважати і не порушувати права і свободи людини» (підпункт 3 пункту 1 статті 17), а й «захищати» їх.

Рекомендація 19: статтею 17 проекту Закону про поліцію має бути передбачено вимогу до співробітників поліції щодо «захисту» прав людини.

Стаття 21

4.29 Керівникові Національної поліції надається надзвичайно широке коло повноважень. Така концентрація влади в однієї особи не створює враження гнучкої та ефективно керованої служби, що відповідає демократичним принципам. Існує реальний ризик надмірної концентрації влади в однієї особи. Навряд чи такий централізований орган влади зможе забезпечити такий рівень співпраці з іншими органами влади, місцевими громадами,

неурядовими організаціями та меншинами, як це передбачено статтею 18 ЄКПЕ.

Рекомендація 20: слід розглянути доцільність надання керівникові Національної поліції обсягу повноважень, передбачених статтею 21 проекту Закону про поліцію.

Розділ IV

Повноваження Національної поліції

Стаття 27 та 28

4.30 Окрім посилань на Закон України «Про захист персональних даних», необхідно визначити строк зберігання певних видів інформації. Європейський суд з прав людини дійшов висновку, що єдине загальне правило щодо необмеженого зберігання різних категорій персональної інформації суперечить статті 8 ЄКПЛ.¹¹ Це означає, що для кожного типу інформації, що зберігається, мають бути розроблені відповідні правила. Хоча конкретні строки зберігання інформації не обов'язково мають бути прописані у законопроекті, необхідно запровадити всезагальні та юридично закріплені засади для забезпечення того, щоб персональні дані не зберігалися необмежений час.

4.31 Поліцейські мають отримувати доступ до баз даних, зазначених у пункті 3, лише у випадках, коли це є необхідним для виконання службових обов'язків, а не у загальному порядку без обґрунтування. Інакше це становитиме необґрунтоване порушення права на приватність. Як зазначено у статті 41 ЄКПЕ, «обмеження права людини на приватність поліцією допускається лише у випадку явної необхідності та за наявності законних цілей». Можливо, такий дозвіл передбачено українським законодавством, проте цей принцип має бути відображено у законі. Пункт 7 статті 17 поточної редакції проекту закону про органи внутрішніх справ містить вимогу щодо збереження інформації про доступ поліцейських до різних баз даних, і це є основним застережним заходом для забезпечення дотримання вимог статті 28.

Рекомендація 21: статтями 27 та 28 проекту Закону про поліцію або іншим відповідним механізмом має бути жорсткіше врегульовано використання (обробку) персональних даних та інші обмеження права на захист персональних даних.

¹¹ *C. та Марпер проти Великобританії*, рішення від 4 грудня 2008 року (Верхня палата).

Розділ V

Поліцейські заходи

Стаття 31

4.32 Назва цієї статті не відображає все коло питань, які вона охоплює. Зокрема, заходи («Превентивні поліцейські заходи»), передбачені цією статтею, можуть бути як превентивними, так і вжитими постфактум. Наприклад, «перевірка документів» або «зупинення транспортного засобу» можуть бути заходами, здійсненими з метою пошуку особи, що вже вчинила злочин, а не лише для попередження вчинення злочину.

4.33 Окрім цього, різниця між заходами, передбаченими цією статтею, та заходами, передбаченими статтею 41 (заходами примусу), є мінімальною з огляду на те, що всі ці заходи є примусовими, оскільки громадяни не мають права відмовитися від перевірки документів або зупинення транспортного засобу на вимогу поліції. Краще визначити єдину категорію «поліцейських заходів», оскільки всі вони можуть бути як превентивними, так і застосованими постфактум, і всі вони є примусовими.

Стаття 32

4.34 До тексту пункту 4 частини 1 необхідно додати слова «За наявності обґрунтованої підозри» або інше формулювання відповідно до стандартів українського законодавства, що має бути обґрунтуванням втручання з боку поліції. Інакше пред'явлення вимоги про перевірку документів в цих обставинах у більшості випадків буде неможливою. Якщо особа не носить зброю відкрито, до входження у безпосередній контакт з особою поліцейські не можуть знати, чи має вона при собі зброю. Відповідно, кращим формулюванням буде: «За наявності обґрунтованої підозри, що в особі є зброя...».

Рекомендація 22: стаття 32 проекту Закону про поліцію має містити положення про «обґрунтовану підозру» або її еквівалент у правовій традиції України, що може бути підставою для втручання з боку поліції.

Стаття 37

4.35 У частині 6 має бути визначено конкретні строки обмеження пересування особи чи транспортного засобу або фізичного володіння. В іншому випадку такі дії становитимуть затримання згідно з визначенням, даним у статті 5 ЄКПЛ. Це вимагатиме надання відповідній особі гарантій, передбачених у випадках затримання.

Рекомендація 23: статтею 37 проекту Закону про поліцію має бути визначено межі повноважень щодо обмеження пересування особи або володіння майном.

Стаття 38

4.36 Пункт 2 викликає питання щодо дотримання вимог статті 8 ЄКПЛ. Той факт, що слідчі дії проводяться стосовно особи, підозрюваної в участі у вчиненні злочину, сам по собі не є достатньою підставою для проникнення у приватне володіння у рамках загальних повноважень поліції. У конкретному випадку для цього необхідний ордер або інший законний документ, якщо справа не відноситься до ситуацій, передбачених пунктами 1 та 3.

4.37 Свіжим прикладом цього є рішення Європейського суду з прав людини у справі «Кілієн проти Румунії», коли Суд вчергове нагадав про вимогу, згідно з якою закони, що визначають повноваження поліції щодо проникнення, мають «достатньо чітко визначати коло таких повноважень та спосіб їхнього застосування, що має забезпечити достатній захист особи від свавілля», та підкреслив, що для цього має бути надано «окремий дозвіл на проведення обшуку, яким визначено його мету та обсяги, оформлений відповідно до чинного законодавства заздалегідь або постфактум».¹²

4.38 Відповідно, ми рекомендуємо, щоб у статті 38 було більш детально визначено види злочинів, розслідування яких може бути підставою для проникнення у приватну власність, та встановлено порядок дій для кожного з таких випадків.

Рекомендація 24: статтею 38 проекту Закону про поліцію має бути більш детально визначено межі повноважень щодо проникнення до приватного володіння.

Стаття 40

4.39 Громадяни повинні мати можливість доступу до відеоматеріалів, на яких їх можна впізнати, оскільки такі матеріали відносяться до персональних даних. Відмова у задоволенні такої вимоги можлива лише в тих випадках, коли існує конкретний чіткий ризик, що це може зашкодити проведенню поліцейських розслідувань.

¹² Заява № 44817/04, рішення від 25 лютого 2014 року, пункт 34

Стаття 44

4.40 Будь-яке застосування сили має обмежуватися ситуаціями, коли це необхідно, наприклад, коли ситуацію неможливо вирішити за допомогою інших засобів. Визначений перелік ситуацій, у яких можуть бути застосовані певні види спеціальних засобів, є дуже обмеженим. З огляду на те, що у такій великій та різноманітній країні, як Україна, можуть виникнути найрізноманітніші ситуації, не варто вдаватися до обмежувального підходу. Було б доцільним встановити певні межі щодо застосування летальної та потенційно летальної сили, визначені Європейським судом з прав людини. Таким чином, буде запроваджено загальні принципи, що можуть бути більш деталізовані в інших документах (наприклад, інструкціях з використання окремих типів спеціальних засобів).

Рекомендація 25: статтю 44 проекту Закону про поліцію має бути більш детально визначено випадки, у яких допускається застосування сили, виходячи безпосередньо з прецедентного права Європейського суду з прав людини.

Стаття 45

4.41 Пункт 1 частини 6 має бути викладено більш детально. Сам лише факт, що поліцейські знаходяться у зоні проведення антитерористичної операції, не пом'якшує вимоги щодо застосування вогнепальної зброї. Якщо її застосування не обумовлене крайньою необхідністю (як передбачено статтю 37 ЄКПЕ) для досягнення законної мети, застосування вогнепальної зброї з попередженням або без нього не є обґрунтованим.

4.42 Необхідно також внести зміни до пункту 4 частини 6. Сам по собі факт, що особа намагається втекти, не є достатньою підставою для застосування вогнепальної зброї. Згідно з вимогою статті 2 ЄКПЛ щодо виключної необхідності у застосуванні летальної або потенційно летальної сили, має бути присутній безпосередній ризик смерті або серйозної травми. Європейський суд з прав людини чітко визначив, що летальна сила не може бути застосована по відношенню до особи, що намагається уникнути утримання під вартою, якщо вона не підозрюється у намірі безпосереднього вчинення акту насильства.¹³ Окрім цього, з точки зору ЄКПЕ, це є порушенням положень статей 37 та 48, якими передбачено пропорційність застосування сили у конкретній ситуації та необхідність дотримання права на презумпцію невинуватості.

4.43 Положення, що дозволяє використання вогнепальної зброї без попередження для «подання сигналу тривоги або виклику допоміжних сил» (пункт 10 частини 3), становить проблему, оскільки будь-які постріли у повітря

¹³ *Начова проти Болгарії*, рішення Європейського суду з прав людини від 6 липня 2005 року.

можуть призвести до поранення або смерті. Підстави мають бути більш вагомими. Вогнепальна зброя має застосовуватися лише тоді, коли це є абсолютно необхідним для захисту життя. В деяких ситуаціях надання попередження може бути вочевидь непотрібним або здатним створити додаткову небезпеку для життя. За таких обставин вимогою щодо попередження можна знехтувати. Однак залишається вимога, згідно з якою будь-яке застосування летальної або потенційно летальної сили є можливим у випадках «крайньої необхідності».

4.44 Слід включити посилання на попередні висновки Ради Європи під назвою «Коментарі щодо відповідності Європейській конвенції з прав людини та європейським стандартам поправок до Закону України «Про поліцію» стосовно порядку застосування сили, спеціальних засобів та вогнепальної зброї у зоні проведення антитерористичної операції».¹⁴

Рекомендація 26: положення проекту Закону про поліцію мають враховувати рекомендації, надані у висновку Генерального директорату Ради Європи з прав людини DGI (2014) 20 від 29 вересня 2014 року.

Розділ VI

Добір на посаду поліцейського

4.45 В одній зі статей, що регулюють порядок набору поліцейських кадрів, має бути передбачено залучення до їхньої підготовки представників громадянського суспільства. Участь останніх включатиме не лише нагляд за ходом підготовки, але й участь у розробці навчальних планів та власне навчанні. До такої роботи можуть бути залучені, наприклад, НУО у сфері моніторингу дотримання прав людини та наукові установи. Це забезпечить виконання вимог статті 27 ЄКПЕ, а також дозволить підвищити рівень прозорості та довіри населення до поліції.

Рекомендація 27: представників громадянського суспільства має бути залучено до підготовки співробітників поліції.

Стаття 49

4.46 Пунктом 2 передбачено тестування на поліграфі кандидатів на посаду поліцейського. При цьому тестування проводиться лише з дозволу кандидатів, а це означає, що вони можуть відмовитися від проходження тестування, тоді як законом не передбачено наслідки відмови (наприклад, припинення розгляду заяви). Виникає питання щодо доцільності такого тестування. Якщо особа не проходить тестування або відмовляється від його проходження,

¹⁴ DGI (2014) 20 від 29 вересня 2014 р.:

<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900016800c6f81>

відомості про це може бути внесено до її особової справи і в майбутньому розглядатися як негативний фактор у контексті службового підвищення. Результати тестування на поліграфі не вважаються абсолютно точними і не захищені від можливих маніпуляцій з ними. Таким чином, його цінність як засобу оцінки чесності кандидатів є обмеженою. Необхідно дуже ретельно продумати доцільність використання його результатів.

Стаття 51

4.47 У частині 4 зазначено, що підвищення по службі може відбуватися за результатами відкритого конкурсу або атестації (оцінки). Однак далі у тексті законопроекту, у статті 81, зазначено, що підвищення по службі відбувається після закінчення строку вислуги у попередньому званні або після досягнення певного рівня. Відповідно, не передбачено можливості для конкуренції. Слід також згадати про коментарі з цього питання стосовно розділу VI вище.

Стаття 54

4.48 Має бути передбачено можливість оскарження рішень поліцейської комісії за результатами проведення конкурсів, зокрема можливість передачі цих рішень на розгляд судових органів. Оскільки такі рішення можуть впливати на права кандидатів так само, як і дисциплінарні рішення, вони також мають розглядатися незалежним органом або судом, як це передбачено статтею 33 ЄКПЕ).

Рекомендація 28: статтею 54 проекту Закону про поліцію має бути передбачено можливість оскарження рішень поліцейської комісії.

Розділ VII

Загальні принципи служби у Національній поліції

Стаття 75

4.49 Цією статтею законопроекту вік виходу поліцейських на пенсію визначено на рівні 45 та 50 років, залежно від звання. Такий ранній вік виходу на пенсію може становити дискримінацію за ознакою віку, що суперечить статті 14 ЄКПЛ. Ця стаття передбачає можливість подовження цього терміну на період до 5 років і, за виключних обставин, ще до 5 років додатково. Втім, це положення створює можливості для зловживання службовими повноваженнями, оскільки вирішення питання про подовження строку служби віднесено до сфери повноважень керівників поліції, а рішення щодо повторного подовження – до сфери повноваження керівника Національної поліції, при цьому без зазначення відповідних чітких критеріїв або інших гарантій процесуальної справедливості. Було б доцільним розширити це положення навіть більше, пов'язавши можливість продовження служби з наявністю здібностей, необхідних для належного виконання покладених на

поліцію завдань. Що стосується поліцейських вищого складу, завдання яких не вимагають особливої фізичної підготовки, було б цілком доречним скористатися їхніми досвідом та знаннями і після досягнення ними 55-річного віку. Окрім цього, у зв'язку із підвищенням тривалості життя у Європі виникла тенденція до підвищення максимального пенсійного віку для поліцейських. Хоча жодного відповідного європейського стандарту не існує, має місце очевидний рух у бік більшої гнучкості, при цьому деякі країни відмовляються від встановленого граничного пенсійного віку для поліцейських і допускають певну міру гнучкості.

Рекомендація 29: положення статті 75 проекту Закону про поліцію має бути допрацьовано з метою зменшення можливостей зловживання владою при подовженні контрактів співробітників поліції.

Стаття 79

4.50 Згідно з поточною редакцією законопроекту, керівнику Національної поліції та президенту України надаються значні та потенційно надмірні повноваження. Для забезпечення дотримання принципу законності законом має бути визначено рамки для обмежень, що можуть бути встановлені керівником поліції або президентом країни.

4.51 Визначені звання є квазі-військовими, що йде врозрід з європейською тенденцією до формування цивільного характеру поліцейської служби. Обов'язкового європейського стандарту з цього приводу не існує, проте було б краще уникати подібної термінології. Також важливо підсилити громадянський контроль над правоохоронними органами, як це передбачено Законом України «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави». Наприклад, у Бельгії, Національній поліції Іспанії та Національній поліції Франції використовуються такі звання, як «агент», «інспектор», «комісари» та «головні комісари»; у Данії використовуються такі звання, як «асистент поліції», «віце-інспектор поліції». У Німеччині - «майстер поліції», «комісар поліції», «головний комісар поліції» та «радник поліції». Можна знайти й інші приклади.

Стаття 81

4.52 Просування по службі в поліції не може відбуватися автоматично, наприклад, за вислугу років у певному званні або після здобуття ступеня бакалавра чи вищого ступеня. Деякі поліцейські можуть прагнути залишатися у певному званні протягом багатьох років або протягом всієї служби, зокрема, у зв'язку з тим, що вони здобули певні вміння, найбільш затребувані саме на такому рівні. Хоча служба в поліції має передбачати низку можливостей для просування по службі та професійного розвитку, необхідно також враховувати, що не кожний поліцейський може прагнути підвищення у званні. Необхідні об'єктивні тести (конкурси) для того, щоб визначити, чи відповідають кандидати на підвищення вимогам щодо виконання обов'язків у новому званні.

Інакше може виникнути ситуація, коли поліцейській, якого має бути підвищено у званні, не має знання та навичок, необхідних для належного виконання обов'язків. Окрім цього, такий негнучкий підхід, що базується виключно на вислугі років, створює ризик перетворення поліції на дуже бюрократичну організацію, що не має достатньої гнучкості, щоб реагувати на зміни потреб та пріоритетів. Підвищення по службі має відбуватися виключно по мірі необхідності для забезпечення належного виконання обов'язків та з урахуванням обмежень, пов'язаних з поточною фінансовою ситуацією. Така ж система просування по службі знищує основну мотивацію щодо якісного виконання обов'язків, оскільки за відсутності дисциплінарних санкцій чергові звання присвоюються поліцейським незалежно від рівня їхнього професіоналізму після досягнення ними встановленої вислуги років або визначеного кваліфікаційного рівня.

Рекомендація 30: підвищення у званні та інші форми просування співробітників поліції по службі мають відбуватися на конкурсній основі, а не лише за вислугу років.

Стаття 84

4.53 Має бути передбачено право оскарження рішень, ухвалених відповідно до цієї статті.

Рекомендація 31: статтю 84 проекту Закону про поліцію має бути передбачено право на оскарження рішень про пониження у званні.

Розділ VIII

Громадський контроль Національної поліції

Стаття 86

4.54 Частиною 3 цієї статті передбачено можливість прийняття резолюції недовіри керівнику органу (підрозділу) Національної поліції Верховною Радою Автономної Республіки Крим, Київською та Севастопольською міськими радами, обласними та районними радами. Керівникові відповідного органу має бути надано можливість бути заслуханим у ході процесуальних дій для забезпечення процесуальної справедливості.

Рекомендація 32: статтю 86 проекту Закону про поліцію має бути передбачено право особи, щодо якої прийнято резолюції недовіри, бути заслуханою під час провадження.

Стаття 87

4.55 Ця стаття передбачає взаємодію між керівниками територіальних органів Національної поліції та низкою визначених органів місцевого самоврядування. Хоча взаємодія із громадянським суспільством передбачена Законом України «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави», дія якого, відповідно до Закону про органи внутрішніх справ, поширюється і на Національну поліцію, було б також доречним включити конкретне положення про взаємодію з громадянським суспільством і до проекту Закону про поліцію. НУО та громадські об'єднання, зокрема ті, що представляють громади меншин в Україні, має бути включено до переліку партнерів, з якими поліція повинна проводити зустрічі і чиї потреби має бути враховано.

Стаття 89

4.56 Для того, щоб засвідчити готовність приймати скарги від громадян, проектом Закону про поліцію має бути передбачено зобов'язання щодо надання офіційної відповіді на всі скарги у встановлений строк (один чи два місяці, залежно від можливостей поліцейської адміністрації).

Рекомендація 33: статтю 89 проекту Закону про поліцію має бути визначено строки для надання відповіді на скарги.

ДОДАТОК

ПЕРЕЛІК СТАНДАРТІВ ОБСЄ СТОСОВНО ОХОРОНИ ГРОМАДСЬКОГО ПРАВОПОРЯДКУ

- Посібник з кримінальних проваджень (2007)
- Посібник з демократичних засад охорони громадського правопорядку (2007)
- Кращі досвід у сфері побудови партнерських відносин між поліцією та громадою (2008)
- **Опис навчальної програми для правоохоронців з протидії злочинам на ґрунті ненависті (2012)**
- Насильство в сім'ї та діяльність органів внутрішніх справ щодо його подолання. Навчально-методичний посібник до спеціалізованого курсу з протидії насильству в сім'ї для курсантів факультетів міліції громадської безпеки вищих навчальних закладів, підпорядкованих Міністерству внутрішніх справ України (2012)
- Настанови для співробітників поліції, що залучаються до спільної охорони громадського порядку (2012)
- Інструментарій для перевірки доброчесності поліцейських (2013)
- Навчальний посібник для органів внутрішніх справ із забезпечення громадського правопорядку під час масових заходів (2013)
- Реформування поліції в рамках реформи системи кримінальної юстиції (2013)