

ВЕРХОВНА РАДА УКРАЇНИ ІНСТИТУТ ЗАКОНОДАВСТВА

04053, Київ, пров. Несторівський, 4, тел. 235 96 01, факс. 235 96 05, e-mail: zak_norm@rada.gov.ua

№ 22/363-1-21

„24” 06 2016 р.

**Голові Комітету
Верховної Ради України
з питань законодавчого
забезпечення
правоохоронної діяльності**

КОЖЕМ'ЯКІНУ А.А.

Шановний Андрію Анатолійовичу!

На Ваш лист від 6 червня 2016 року № 04-18/3-1281 надсилаємо висновок на проект Закону України «Про Дисциплінарний статут Національної поліції України».

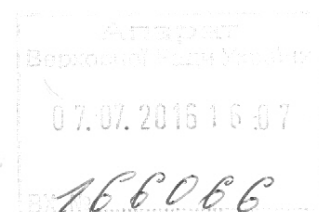
Додаток: на 6 арк.

З повагою

**Директор,
член-кореспондент
НАН України**

О. Л. Копиленко

Соболевський І.В.



В И С Н О В О К
на проект Закону України
«Про Дисциплінарний статут Національної поліції України»
(реєстраційний № 4670 від 16.05.2016р.)

Законопроект «Про Дисциплінарний статут Національної поліції України» реєстраційний № 4670 від 16.05.2016 р., поданий Кабінетом Міністрів України, розроблений Міністерством внутрішніх справ України на виконання пп. 8 п. 7 розділу XI «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про Національну поліцію».

Як зазначається у пояснювальній записці до законопроекту, метою його розробки є затвердження Дисциплінарного статуту Національної поліції України, (далі Статут), яким визначається сутність службової дисципліни в Національній поліції, повноваження поліцейських та їх керівників з її дотримання, види заохочень і дисциплінарних стягнень, а також порядок їх застосування та оскарження.

Доцільність та своєчасність прийняття законопроекту не викликає сумнівів та потребує підтримки. Водночас вбачається за необхідне висловити наступні зауваження і пропозиції до законопроекту.

1. Низка положень Статуту безпосередньо дублюють норми Закону України «Про Національну поліцію», що суперечить правилам законопроектної техніки (див. зауваження до статей 2, 5, 17 Статуту).

Положення ч. 4 ст. 2 Статуту - «під час виконання службових обов'язків поліцейський підпорядковується тільки своєму безпосередньому та прямому керівникові» практично дослівно дублює ч. 3 ст. 62 Закону України «Про Національну поліцію» - «поліцейський під час виконання покладених на нього обов'язків підпорядковується тільки своєму безпосередньому та прямому керівнику».

Положення ч. 4 ст. 5 Статуту - «поліцейському заборонено виконувати злочинний або явно незаконний наказ» практично дослівно дублює зміст ч. 2 ст. 8 Закону України «Про Національну поліцію». При цьому ані тут, ані нижче не згадується про «злочинні чи явно незаконні розпорядження», які однозначно визначені у зазначеній нормі Закону України «Про Національну поліцію».

Зміст ч. 4 ст. 17 Статуту «на період відсторонення від виконання обов'язків за посадою в поліцейського вилучається службове посвідчення,

спеціальний нагрудний знак, табельна вогнепальна зброя та спеціальні засоби» дублює положення ч. 8 ст. 70 Закону України «Про Національну поліцію».

2. На наш погляд, у Статуті доцільно було б передбачити положення про виключення дисциплінарної відповідальності у випадках дії поліцейського в умовах необхідної оборони, крайньої необхідності, надзвичайної обстановки тощо.

3. В окремому розділі Статуту доцільно визначити порядок та особливості проведення службового розслідування за окремими видами дисциплінарних порушень, зокрема за катування тощо. Про необхідність негайного (протягом доби з моменту отримання відомостей про такі факти) проведення службового розслідування та притягнення винних до відповідальності йдеться у ст. 7 Закону України «Про Національну поліцію».

4. Законопроектом передбачено визнати таким, що втратив чинність Закон України «Про Дисциплінарний статут органів внутрішніх справ України». Необхідно звернути увагу, що згідно із приписом ч. 2 ст. 19 Закону України «Про Національну поліцію» підстави та порядок притягнення поліцейських до дисциплінарної відповідальності, а також застосування до поліцейських заохочень визначаються Дисциплінарним статутом Національної поліції України, що затверджується законом. Викликає запитання доцільність п. 2 проекту Закону України «Про дисциплінарний статут Національної поліції України», в якому пропонується визнати таким, що втратив чинність, Закон України «Про Дисциплінарний статут органів внутрішніх справ України» № 3460-IV від 22.02.2006 р. Важливо відзначити, що з втратою чинності зазначеного Закону втратить чинність і Дисциплінарний статут органів внутрішніх справ України, що був затверджений цим актом. Натомість, Дисциплінарний статут Національної поліції України, що має бути затверджений законом, проект якого розглядається, визначає сутність службової дисципліни лише в Національній поліції і його дія на працівників інших формувань, що входить до системи Міністерства внутрішніх справ України, не поширюватиметься. Відтак, не зрозуміло, яким чином будуть притягатися до дисциплінарної відповідальності працівники, наприклад, Національної гвардії, у разі вчинення ними дисциплінарного проступку.

5. Поняття «службова дисципліна», що запропоноване у ст.1 Статуту, на наш погляд, потребує доопрацювання. Так, у понятті йдеться про постійне та безумовне виконання поліцейським обов'язків, які визначені Законом

України «Про Національну поліцію», цим Статутом, іншими нормативно-правовими актами. Вважаємо, що посилання на інші нормативно-правові акти, що визначають обов'язки поліцейського, суперечить ч. 4 ст. 18 (Основні обов'язки поліцейського) Закону України «Про Національну поліцію», якою передбачено, що додаткові обов'язки, пов'язані з проходженням поліцейським служби в поліції, можуть бути покладені на нього виключно законом.

6. На нашу думку, ч. 2 ст. 1 Статуту, потребує редакційного уточнення. Так, в цій частині йде мова про чинники, на яких ґрунтується службова дисципліна. Між тим, не зрозуміло, кого стосуються вимоги, що зазначені у словосполученні: «...повазі до честі та гідності поліцейського, вихованні сумлінного ставлення до виконання обов'язків поліцейського шляхом зваженого застосування методів переконання, заохочення та примусу» – безпосередньо поліцейських, чи суспільства.

7. Потребує редакційного уточнення положення абз. 2 ч. 6 ст. 1 Статуту. Так, некоректним вбачається застосування терміну «вимагати» стосовно «письмового оформлення обсягу посадових (функціональних) обов'язків за відповідною посадою та створення умов, необхідних для їх виконання».

8. Виходячи з преамбули Статуту, вбачаємо, що ряд його положень не зовсім кореспондується із приписами Основного Закону України. Перш за все, в приписах Статуту, а саме в ч. 3 ст. 8 та ч. 4 ст. 20 дублюються положення в яких пропонується, що «інші» керівники поліції застосовують до підлеглих як заохочення так і дисциплінарні стягнення в межах прав, наданих їм керівником Національної поліції України. На нашу думку, таке положення не узгоджується із вимогою ч. 2 ст. 19 Конституції України, де чітко встановлено, що органи державної влади, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України, але не «в межах прав, наданих їм керівником», тобто визначеною посадовою особою. Крім того, положення Статуту в яких передбачається, що заохочення та дисциплінарні стягнення які застосовуються до підлеглих іншими керівниками поліції та можуть визначатися керівником Національної поліції України не відповідають положенням п.1 ч.1 ст.92 Основного Закону України. Оскільки в зазначеному приписі Конституції України чітко встановлено, що виключно законами України визначаються права і свободи людини і громадянина.

9. Деякі положення Статуту мають незавершений вигляд. Частина положень занадто широко викладені, а в інших випадках в Статуті відсутні положення, що, на нашу думку, мали б бути внормовані.

Так, зокрема, викликає зауваження пропонуване в ч. 1 ст. 1 Статуту визначення «службової дисципліни». Незрозуміло, про які ще «інші нормативно-правові акти» йде мова у цьому положенні.

10. Назва та зміст ст. 7 Статуту потребує корегування. Стаття має назву: «Нагородження державними нагородами України, відзнаками Верховної Ради України та Кабінету Міністрів України». Проте, в ч. 2 зазначеної статті мова йде про відзнаки керівника Національної поліції України. По-перше, відзнаки керівника Національної поліції України не належать ані до державних нагород України, ані до відзнак Верховної Ради України та Кабінету Міністрів України. По-друге, виходячи з пропозиції зазначеної частини, подання про нагородження відзнаками керівника Національної поліції України вносить Міністр внутрішніх справ України. Вважаємо, що таке положення не є логічним, оскільки виходячи із приписів ч. 2 ст. 1, ч. 1 ст. 14 та п. 5 ч. 1 ст. 21 Закону України «Про Національну поліцію» діяльність поліції спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ України, а структуру центрального органу управління поліції затверджує керівник поліції за погодженням з Міністром внутрішніх справ України, та керівник поліції звітує перед Міністром внутрішніх справ України про виконання покладених на поліцію завдань і повноважень. Виходячи з цього, вважаємо, що подання про нагородження відзнаками керівника Національної поліції України не може вносити Міністр внутрішніх справ України.

11. В ст. 12 дається визначення дисциплінарного проступку але не наведено переліку таких проступків. На нашу думку, в Статуті необхідно чітко формалізувати дисциплінарні проступки та визначити їхній перелік. Вважаємо за доцільне створення окремого розділу: «Види дисциплінарних проступків» для того, щоб поліцейський ніс свою службу і знав за що він дисциплінарно відповідає, а за що ні.

12. У ч. 7 ст. 15 Статуту передбачена відсильна норма, згідно з якою порядок створення дисциплінарних комісій та їх повноваження визначаються Міністерством внутрішніх справ України. У такому разі, поза врегулюванням залишаються питання щодо складу дисциплінарних комісій, оскільки відповідно до пропозицій ч. 3 цієї статті до складу дисциплінарних комісій можуть також включатися представники громадськості, які мають

бездоганну репутацію, високі професійні та моральні якості, суспільний авторитет. Проте, формалізованих критеріїв щодо визначення високих моральних якостей та суспільного авторитету представників громадськості в Статуті не зазначено. До того ж, в Статуті не визначено, порядку прийняття рішення дисциплінарними комісіями та не передбачено ані форми в якій має закріплюватися таке рішення, ані особи, що мають його підписати.

13. На наш погляд, ч. 3 ст. 17 Статуту містить сумнівне положення про те, що «поліцейський може бути тимчасово відсторонений від виконання обов'язків за посадою без видання письмового наказу керівника за наявності обґрунтованих припущень про те, що він перебуває в нетверезому стані, у стані наркотичного або токсичного сп'яніння, до моменту протверезення». Так, «обґрунтоване припущення» про перебування поліцейського у стані сп'яніння це суб'єктивне сприйняття керівником конкретної ситуації, яке не може виключати помилки. У той же час, така помилка у подальшому може мати для поліцейського негативні наслідки, у т.ч. і звільнення з поліції. Тому, на нашу думку, за таких умов доцільно вести мову про наявність об'єктивних даних, зокрема про результати тестування або аналізів на предмет сп'яніння тощо.

14. Пропонується у ч. 2 ст. 19 Статуту положення, що під час визначення виду стягнення керівник має враховувати характер проступку, обставини, за яких він був вчинений, особу порушника, ступінь його вини, а також обставини, що пом'якшують або обтяжують відповідальність, попередню поведінку поліцейського, його ставлення до служби. Проте, в Статуті відсутні положення щодо обставин які пом'якшують або обтяжують відповідальність. Тому можна дійти висновку, що під час визначення виду стягнення керівник на власний розсуд буде визначати такі обставини.

15. В пропозиції ч. 9 ст. 22 Статуту передбачено, що поліцейський, з вини якого дисциплінарне стягнення не було виконане, несе відповідальність згідно з цим Статутом. Натомість, в положеннях Статуту не має припису, що дозволив би застосувати положення щодо притягнення поліцейського до відповідальності за невиконання дисциплінарного стягнення, як це пропонується в ч. 9 ст. 22 Статуту.

16. В ст. 13 Статуту пропонується визначення дисциплінарного стягнення та перераховуються його види. Крім того, в ч. 5 ст. 13 зазначено, що застосування до поліцейського інших видів дисциплінарних стягнень, не передбачених цим Статутом, забороняється. Водночас в ч. 5 ст. 23 Статуту передбачено, що у місяці виконання дисциплінарного стягнення

поліцейського може бути позбавлено премії повністю або частково в порядку, визначеному Міністерством внутрішніх справ України. Натомість відповідно до припису ч. 5 ст. 70 Закону України «Про Національну поліцію» не виплата премії може застосовуватися до осіб, що відсторонені від виконання службових обов'язків (посади). Вважаємо, що необхідно конкретизувати види стягнень, під час застосування яких може здійснюватися деприміювання.

17. Виходячи із положень ч. 1 ст. 14 Статуту для своєчасного, повного і об'єктивного з'ясування всіх обставин учинення поліцейським дисциплінарного проступку, установлення причин та умов його вчинення, вини, ступеня тяжкості дисциплінарного проступку та розміру заподіяної шкоди проводиться службове розслідування. Яке, відповідно до положень ч. ч. 1 та 2 ст. 16 Статуту має бути завершено протягом одного місяця з дня його призначення, але у разі потреби за вмотивованим письмовим рапортом (доповідною запискою) голови комісії, якій доручено проведення службового розслідування, строк його проведення може бути продовжено не більш як на один місяць. При цьому загальний строк проведення службового розслідування не може перевищувати 60 календарних днів. Натомість, пропонувані строки не в повній мірі корелюються із строками застосування дисциплінарних стягнень, що передбачено в ст. 21 Статуту. Відповідно до положення ч. 1 зазначеної статті дисциплінарне стягнення може бути застосоване у строк до одного місяця від дня виявлення дисциплінарного проступку і шести місяців від дня його вчинення шляхом видання дисциплінарного наказу. Проте, у випадку, коли на шостому місяці після вчинення дисциплінарного проступку розпочнеться службове розслідування, результатом роботи якого мають бути з'ясовані всі обставини дисциплінарного поступку, але не завершиться у зв'язку із впливом межового строку в 6 місяців, то застосувати дисциплінарне стягнення буде не можливо. Відтак, на нашу думку, необхідно було б провести узгодження зазначених строків та відповідно редакційно відкоригувати пропозиції наведених статей Статуту.

**Інститут законодавства
Верховної Ради України**