До реєстр. № 4670

(друге читання)

**ЗАУВАЖЕННЯ**

**до проекту Закону України**

**«Про Дисциплінарний статут Національної поліції України»**

**(реєстр. № 4670)**

У Головному юридичному управлінні розглянуто підготовлений до другого читання проект Закону України «Про Дисциплінарний статут Національної поліції України» (реєстр. № 4670), з приводу якого висловлюється таке.

1. **У частині першій статті 1 проекту** у визначені поняття «службова дисципліна» передбачається дотримання поліцейським не лише Конституції і законів України, актів Президента України і Кабінету Міністрів України тощо, а й міжнародних договорів, згода на обов’язковість яких надана Верховною Радою України.

Разом з тим, згідно із статтею 8 Закону України «Про міжнародні договори України» та статтею 11 Віденської конвенції про право міжнародних договорів згоду держави на обов’язковість для неї договору може бути виражено підписанням договору, обміном документами, затвердженням, приєднанням до нього або будь-яким іншим способом, про який домовились.

У зв’язку з цим редакція поняття «службова дисципліна», що ухвалена у першому читанні, є більш прийнятною.

1. З огляду на редакцію **абзацу першого частини третьої статті 1 проекту**  в цій частині має міститися перелік обов’язків поліцейського, крім тих, що визначені статтею 18 Закону України «Про Національну поліцію». Однак, оскільки частина перелічених обов’язків по суті частково повторює обов’язки, що визначені у статті 18 Закону України «Про Національну поліцію», то робити посилання на таке виключення не слід.

Крім того, оскільки у цій частині передбачаються також й «додаткові» обов’язки поліцейського, то положення **частини третьої статті 1 проекту** в цій частині потребують узгодження з положенням частини четвертої статті 18 Закону України «Про Національну поліцію», згідно з яким додаткові обов’язки, пов’язані з проходженням поліцейським служби в поліції, можуть бути покладені на нього виключено законом.

1. **У частині шостій статті 1 проекту** дається перелік прав, якими наділяється поліцейський під час виконання службових обов’язків.

По-перше, всі права поліцейського, якими він наділяється під час виконання службових обов’язків, мають зазначатися у статусному законі, тобто у Законі України «Про Національну поліцію», а у Дисциплінарному статуті мають визначатися лише ті права, які притаманні цій сфері правовідносин.

По-друге, зазначені у цій частині такі права, як: вимагати письмового оформлення обсягу посадових (функціональних) обов’язків за відповідною посадою та створення умов, необхідних для їх виконання **(пункт 2)**; прийняття у межах, визначених посадовими (функціональними) обов’язками, рішення або участь у їх підготовці **(пункт 3)**; доступ до службової інформації, необхідної для виконання обов’язків за посадою **(пункт 4)**; просування по службі, збільшення грошового забезпечення з урахуванням результатів службової діяльності та рівня кваліфікації **(пункт 5)**; захист персональних даних, переданих у розпорядження Національної поліції України та її територіальних органів **(пункт 6)**; захист від переслідування у разі повідомлення про вчинення злочинів, здійснених керівництвом та працівниками Національної поліції України **(пункт 11)**; забезпечення спеціальними заходами безпеки з урахуванням особливостей проходження служби **(пункт 12)**, стосуються умов проходження служби, а не дисциплінарної відповідальності.

4. Абзацом другим частини третьої статті 62 Закону України «Про Національну поліцію» передбачено, що ніхто, крім безпосереднього і прямого керівника (за винятком випадків, прямо передбачених законом), не може надавати будь-які письмові чи усні вказівки, вимоги, доручення поліцейському або іншим способом втручатися в законну діяльність поліцейського тощо.

У зв’язку з цим **частина п’ята статті 2 проекту** потребує приведення у відповідність до цих положень Закону України «Про Національну поліцію», а саме: слова «службову діяльність» необхідно замінити словами «законну діяльність», а слова «прямими керівниками» замінити словами «безпосередніми і прямими керівниками».

5. **У частині першій статті 4 проекту** дається визначення наказу, зокрема, що це є форма реалізації службових повноважень керівника, згідно з якими визначаються мета і предмет завдання, строк його виконання та відповідальна особа.

З метою уникнення двозначного розуміння словосполучення «відповідальна особа», на наш погляд, необхідно уточнити, що це «відповідальна особа, якій належить його виконати».

6. Крім того, **у статті 4 проекту**, в якій містяться положення щодо віддання (видання) наказу, на нашу думку, варто було б доповнити ще одною частиною такого змісту:

«8. Скасувати наказ має право тільки керівник, який віддав (видав) відповідний наказ, або старший прямий керівник».

7. **У частині другій статті 6 проекту** перелічено види заохочень, які можуть застосовуватися до поліцейського.

Цей перелік, на нашу думку, варто було б доповнити такими видами заохочень, як оголошення подяки, а для курсантів і слухачів навчальних закладів із специфічними умовами навчання, які здійснюють підготовку поліцейських, також позачергове звільнення з розташування навчального закладу.

Крім того, **у пункті 2 цієї частини статті 6 проекту**, де передбачений такий вид заохочення, як «занесення на дошку пошани», слід уточнити, що саме заноситься на дошку пошани (прізвище поліцейського, до якого застосовується цей вид заохочення, чи виставляється його фото)*.*

Разом з тим потребують редакційного уточнення і інші види заохочень, передбачені **у пунктах 3, 4, 6, 7, 10, 11**, оскільки вид заохочення має бути у виді нагородження, а не заохочення у виді «заохочення», як зазначається у вказаних пунктах («заохочення» грошовою нагородою, «заохочення» цінним подарунком, «заохочення» відомчими заохочувальними відзнаками Національної поліції України, Міністерства внутрішніх справ України, «заохочення» відомчою заохочувальною відзнакою Міністерства внутрішніх справ України «Вогнепальна зброя», «заохочення» відомчою заохочувальною відзнакою Міністерства внутрішніх справ України «Холодна зброя»).

У зв’язку з цим, у вказаних пунктах слово «заохочення» необхідно замінити словом «нагородження».

Адже така сама термінологія (зокрема «нагородження» грошовою нагородою, цінним подарунком тощо) використовується й у Положенні про відомчу заохочувальну відзнаку Міністерства внутрішніх справ України «Вогнепальна зброя», затвердженому наказом Міністерства внутрішніх справ України від 30.11.2015 року № 1521, устатті 9 Дисциплінарного статуту органів внутрішніх справ України, затвердженого Законом України від 22 лютого 2006 року № 3460-IV, у відповідних положеннях Дисциплінарного статуту Збройних Сил України, затвердженого Законом України від 24 березня 1999 року № 551-XIV, Дисциплінарного статуту служби цивільного захисту, затвердженому Законом України від 5 березня 2009 року № 1086-VI тощо.

8. З урахуванням викладеного, потребують редакційного уточнення й інші положення проекту, зокрема:

1) **абзац перший** **частини першої статті 8 проекту** цієї частини пропонуємо викласти в такій редакції:

«1. Міністрові внутрішніх справ України належить право застосовувати до всіх поліцейських такі заохочення як:».

А на початку пунктів 1-5 цієї частини необхідно зазначити слово «нагородження»;

2) **частину четверту статті 10 проекту** пропонуємо викласти в такій редакції:

«4. Грошова винагорода як заохочення може застосовуватися до поліцейського як окремий вид заохочення або одночасно із нагородженням відомчою заохочувальною відзнакою Національної поліції України або Міністерства внутрішніх справ України».

9. **У пункті 9 частини другої статті 6 проекту** слова «присвоєння спеціального звання» слід замінити словами «присвоєння чергового спеціального звання», що узгоджуватиметься з положеннями частини п’ятої статті 10 проекту, в якій розкривається зміст цього виду заохочення.

10. **Частина третя статті 8 проекту,** якою передбачено, що інші керівники поліції застосовують до підлеглих заохочення в межах повноважень, наданих їм керівником Національної поліції України, не враховує вимог частини другої статті 19 Конституції України, відповідно до якої органи державної влади та місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов’язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.

Крім того, з огляду на абзац перший преамбули цього проекту саме цей Статут визначає повноваження поліцейських та їхніх керівників з додержання дисципліни в Національній поліції України, види заохочень і дисциплінарних стягнень, а також порядок їх застосування та оскарження.

11. **Частина перша статті 10 проекту**, на наш погляд, потребує редакційного уточнення, а саме слова «шляхом дострокового зняття дисциплінарного стягнення» варто замінити словами «шляхом дострокового зняття накладеного раніше дисциплінарного стягнення».

12. **Частина сьома статті 10 проекту** після врахування поправки народного депутата України Левченка Ю.В. стала складатися з трьох абзаців. Не заперечуючи проти змісту запропонованих абзаців, та зважаючи на те, що у першому абзаці цієї частини містяться положення щодо нагородження відомчими заохочувальними відзнаками Міністерства внутрішніх справ України «Вогнепальна зброя» та «Холодна зброя», у запропонованому абзаці другому слід уточнити, що мова йде саме про вогнепальну та холодну зброю.

З огляду на вимоги нормопроектувальної техніки ці абзаци мали б бути викладені як речення у абзаці першому.

Крім того вважаємо, що проект має містити положення, які б передбачали в якому саме документі чи нормативно-правовому акті має бути визначено, який саме зразок зброї буде використовуватись у якості нагородної зброї.

13. **У статті 12 проекту** дається визначення дисциплінарного проступку, яке, на наш погляд, є скоріш загальним, а не конкретним, і його трактування є доволі широким.

З огляду на вимоги пункту 22 частини першої статті 92 Конституції України, відповідно до якої діяння, які є злочинами, адміністративними або дисциплінарними правопорушеннями, та відповідальність за них, визначаються виключно законами, саме у Дисциплінарному статуті мали б бути визначені діяння, за які наступає дисциплінарна відповідальність поліцейського.

14. **Стаття 15 проекту** містить положення щодо дисциплінарних комісій. При цьому не вирішено ряд питань, врегулювання яких необхідне для визначення основоположних правових засад функціонування дисциплінарної комісії. Зокрема:

1) не визначено хто утворює дисциплінарну комісію і за яким критерієм має визначатися її склад;

2) хто і на якому етапі обирає голову дисциплінарної комісії (чи за рішенням того, хто утворює дисциплінарну комісію, чи потім члени дисциплінарної комісії на своєму засіданні самі із свого складу обирають голову комісії);

3) не передбачено персональну відповідальність членів дисциплінарної комісії за розголошення інформації щодо службового розслідування та за необ’єктивність проведення службового розслідування. Відтак, статтю 15 проекту доцільно **доповнити новою частиною такого змісту**:

«10. Особи, які проводять службове розслідування, несуть персональну відповідальність за неповноту і необ’єктивність його висновків та за розголошення інформації щодо службового розслідування».

15. **У частині другій статті 15 проекту** передбачено, що дисциплінарні комісії формуються з поліцейських та працівників поліції, **а у частині третій цієї статті** – що до складу дисциплінарних комісій можуть також включатися представники громадськості, які мають бездоганну репутацію, високі професійні та моральні якості, суспільний авторитет.

При цьому не вирішено питання щодо граничної кількості осіб, з яких складається дисциплінарна комісія, а також гранична кількість представників громадськості, яких можуть включити до складу дисциплінарної комісії.

Оскільки для проведення службових розслідувань в кожному окремому випадку буде утворюватися дисциплінарна комісія, то з метою забезпечення однаковості в застосуванні цих норм на практиці, пропонуємо:

1) **частину другу статті 15 проекту** доповнити реченням такого змісту: «Дисциплінарна комісія діє у складі не менше шести членів»;

2) **частину третю статті 15 проекту** доповнити реченням такого змісту: «Кількість представників громадськості у складі дисциплінарної комісії може становити не більше двох осіб».

16. **Частина сьома статті 15 проекту**, якою передбачено, що порядок утворення дисциплінарних комісій та їх повноваження визначаються Міністерством внутрішніх справ України, не узгоджується з вимогами частини другої статті 19 Конституції України, відповідно до якої органи державної влади та місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов’язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.

17. **У частині дев’ятій статті 15 проекту** міститься перелік прав, якими наділяється «уповноважений член» дисциплінарної комісії, зокрема одержувати пояснення щодо обставин справи від поліцейського, стосовно якого проводиться службове розслідування, та від інших осіб; одержувати необхідні документи або їх копії та долучати їх до матеріалів справи; отримувати консультації спеціалістів.

Зазначене положення, на нашу думку, не враховує принципу колегіальності дисциплінарної комісії (є незрозумілим чому одержувати пояснення щодо обставин справи наділяється лише «уповноважений член» комісії).

Крім того, у проекті відсутній механізм «уповноваження» такого члена дисциплінарної комісії, який наділяється цими правами, а також відсутній порядок передачі одержаних ним матеріалів справи для ознайомлення іншим членам дисциплінарної комісії.

Разом з тим, у **частині десятій статті 15 проекту** передбачено, що за рішенням керівника, який призначив службове розслідування, розгляд справи може здійснюватися дисциплінарною комісією у відкритому засіданні, та містяться положення щодо порядку повідомлення поліцейського про час, дату та місце розгляду справи дисциплінарною комісією.

Є незрозумілим за яким критерієм керівник, який призначає службове розслідування, буде визначати коли розгляд справи дисциплінарна комісія буде проводити у відкритому, а коли у закритому засіданні.

Крім того, з огляду на положення частини дев’ятої та частини десятої статті 15 проекту виникає питання який тоді порядок розгляду справи буде у разі, якщо розгляд справи не буде здійснюватися у відкритому засіданні.

18. **Частиною одинадцятою статті 15 проекту** передбачено, що за результатами проведеного службового розслідування дисциплінарна комісія приймає рішення у формі висновку.

З нашої точки зору, необхідно було б уточнити що саме має міститися у висновку, зокрема: висновок про наявність чи відсутність у діях поліцейського дисциплінарного проступку та підстав для його притягнення до дисциплінарної відповідальності.

19. **У абзаці першому частини третьої статті 17 проекту** слова «у стані алкогольного сп’яніння або у стані, викликаному вживанням наркотичних або інших одурманюючих засобів», **у частині третій статті 18 проекту** слова «у стані алкогольного, наркотичного або токсичного сп’яніння», **у абзаці одинадцятому частини третьої статті 19 проекту** слова «у стані алкогольного, наркотичного та/або іншого сп’яніння» слід узгодити між собою як за обсягом, так і за змістом, та використати однакову термінологію.

20. **У статті 19 проекту** визначається порядок застосування дисциплінарних стягнень.

Проте в цій нормі не передбачено наслідків, які виникають у разі, коли під час службового розслідування виявилось, що правопорушення поліцейського містить ознаки злочину. Очевидно статтю варто доповнити новою частиною такого змісту:

«5. Якщо під час службового розслідування буде з’ясовано, що правопорушення поліцейського містить ознаки кримінального правопорушення, керівник, який призначив службове розслідування, письмово повідомляє про це орган досудового розслідування».

У запропонованому порядку застосування дисциплінарних стягнень відсутнє також положення щодо передачі висновку дисциплінарної комісії. Тому, пропонуємо доповнити новою частиною, в якій передбачити, що голова дисциплінарної комісії зобов’язаний передати висновок дисциплінарної комісії керівнику, який призначив проведення службового розслідування.

Крім того, **у частині п’ятій статті 19 проекту** доцільно було б зазначити, що висновок дисциплінарної комісії також враховується керівником під час визначення ним виду стягнення для поліцейського, щодо якого проводилося службове розслідування.

21. **Частина четверта статті 20 проекту**, де передбачено, що інші керівники застосовують дисциплінарні стягнення в межах повноважень, визначених керівником Національної поліції України, суперечить вимогам частини другої статті 19 Конституції України, відповідно до якої органи державної влади та місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов’язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.

У зв’язку з цим, повноваження щодо застосування керівниками Національної поліції України дисциплінарних стягнень мають бути чітко визначені у цьому Статуті.

22. Крім того, звертаємо увагу на концептуально інший зміст **пункту 2 проекту Закону,** редакція якого суттєво відрізняється від редакції, прийнятої в першому читанні. Зокрема, якщо в редакції, прийнятій Верховною Радою України в першому читанні, Закон України «Про Дисциплінарний статут органів внутрішніх справ України» було запропоновано взагалі визнати таким, що втратив чинність, то у підготовленому до другого читання проекті тепер пропонується внести зміни до преамбули цього Дисциплінарного статуту органів внутрішніх справ України і поширити його дію на осіб начальницького складу Національного антикорупційного бюро України, осіб рядового і начальницького складу Державної кримінально-виконавчої служби України та податкової міліції.

Однак така редакція матиме на практиці лише декларативний характер. Враховуючи те, що на сьогоднішній день Дисциплінарний статут органів внутрішніх справ України стосується пострадянської системи органів внутрішніх справ, спроба поширити його дію на інші структури (Національне антикорупційне бюро України, Державну кримінально-виконавчу службу України та податкову міліцію) без визначення обсягу і характеру повноважень кожного керівника в цих органах призведе до появи так званої юридичної фікції. Адже зазначене декларативне положення застосувати буде неможливо зважаючи на зміст Дисциплінарного статуту органів внутрішніх справ України (наприклад, статтею 9 передбачено такі види заохочень, як нагородження Почесною грамотою Міністерства внутрішніх справ України, нагородження відзнаками Міністерства внутрішніх справ України, а відзнакою Міністерства внутрішніх справ «Вогнепальна зброя» має право нагороджувати Міністр внутрішніх справ України за сумлінну службу, особливі заслуги в боротьбі зі злочинністю та охороні громадського порядку осіб начальницького складу; статтею 10 - Міністрові внутрішніх справ України належить право застосовувати заохочення, передбачені цим Статутом, до всіх осіб рядового і начальницького складу, а інші начальники застосовують заохочення до підлеглих у межах прав, наданих їм Міністром внутрішніх справ України; статтею 13 - Міністрові внутрішніх справ України належить право накладати дисциплінарні стягнення, передбачені цим Статутом, на всіх осіб рядового і начальницького складу, а інші начальники накладають дисциплінарні стягнення в межах прав, наданих їм Міністром внутрішніх справ України).

Враховуючи вищевикладене, вважаємо, що подібний законодавчий підхід не містить достатніх і завершених правових механізмів реалізації його положень, як того вимагає конституційний принцип правової держави і на недопущення чого неодноразово зверталася увага Конституційним Судом України (рішення від 22 вересня 2005 року № 5-рп/2005, від 30 вересня 2010 року № 20-рп/2010, від 22 грудня 2010 року № 23-рп/2010).

Текст законопроекту потребує техніко-юридичного доопрацювання.

**Перший заступник**

**Керівника Головного управління А. НИЖНИК**