

ЗАУВАЖЕННЯ
до проекту Закону України
«Про Національну поліцію»
(реєстраційний № 2822)

У Головному юридичному управлінні розглянуто в межах фактично відведеного часу законопроект «Про Національну поліцію», підготовлений Комітетом з питань законодавчого забезпечення правоохоронної діяльності до розгляду Верховною Радою України у другому читанні.

Поділяючи зауваження Головного науково-експертного управління до цього законопроекту (висновок від 13 травня 2015 року), які залишилися актуальними, вважаємо за необхідне ще раз звернути увагу на ті його положення, що не враховують приписів Конституції України, не узгоджуються з іншими законами та не відповідають вимогам законодавчої техніки.

Так, зокрема:

1. Відповідно до статті 1 законопроекту «Національна поліція (далі - поліція) – центральний орган виконавчої влади, який служить суспільству шляхом забезпечення охорони прав і свобод людини, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку. Діяльність поліції спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ згідно із законом».

Положенням про Міністерство внутрішніх справ України, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 13 серпня 2014 року № 401, передбачено, що «Міністерство внутрішніх справ України (МВС) є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України. МВС є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері захисту прав і свобод людини та громадянина, власності, інтересів суспільства та держави від злочинних і кримінально протиправних посягань, боротьби із злочинністю, виявлення кримінальних правопорушень, охорони громадського порядку, забезпечення громадської безпеки, безпеки

дорожнього руху, а також забезпечує формування державної політики у сфері захисту державного кордону та охорони суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні, у сферах цивільного захисту, в тому числі запобігання виникненню надзвичайних ситуацій, захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій та ліквідації надзвичайних ситуацій, гідрометеорологічної діяльності, міграції (імміграції та еміграції), у тому числі протидії нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів».

З огляду на положення статей 1, 6, 16, 24 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади», згідно з якими систему центральних органів виконавчої влади складають міністерства України та інші центральні органи виконавчої влади (служби, агентства, інспекції, інші центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом), визначення Національної поліції має бути узгоджено з відповідними положеннями законопроекту «Про органи внутрішніх справ» (реєстраційний № 2561).

2. Статтю 5-1 законопроекту, яка стосується верховенства права, слід вилучити, оскільки в статті 3 проекту зазначено, що у своїй діяльності поліція керується Конституцією України, статтею 8 якої в Україні визнається і діє принцип верховенства права.

3. Частиною другою статті 8 проекту пропонується, що «поліція забезпечує постійне інформування органів державної влади та органів місцевого самоврядування, а також громадськості про свою діяльність у сфері охорони та захисту прав і свобод людини, протидії злочинності, забезпечення публічного порядку та громадської безпеки». Однак термін «постійне інформування» не досить конкретно виписаний, оскільки не встановлено строки такого інформування, що не узгоджується зі статтею 8 Конституції України, якою гарантовано дію в Україні принципу верховенства права, складовою якого є вимоги правової визначеності та ясності закону.

4. Пунктом 20 частини першої статті 22 проекту передбачається, що Національна поліція відповідно до покладених на неї завдань здійснюватиме на договірних засадах охорону фізичних осіб та об'єктів права приватної і комунальної власності, що фактично є нічим іншим як підприємницькою діяльністю.

При цьому слід зазначити, що відповідно до чинного законодавства суб'єктом надання послуг з охорони власності та громадян є суб'єкт господарювання будь-якої форми власності, створений та зареєстрований на території України, що здійснює охоронну діяльність на підставі отриманої у встановленому порядку ліцензії (стаття 1 Закону України «Про охоронну діяльність»).

При наданні зазначених повноважень поліція стане єдиним оператором з надання послуг на ринку збройної охорони, що не тільки порушує

принципи конкурентного законодавства (статті 4 і 16 Закону України «Про захист економічної конкуренції», статті 25 і 27 Господарського кодексу України), але також створює умови для зловживань працівниками поліції своїм службовим положенням.

Участь держави у цивільних відносинах відповідно до статті 167 Цивільного кодексу України має здійснюватись на рівних засадах з іншими учасниками цих відносин шляхом створення юридичних осіб як публічного, так і приватного права (підприємницькі товариства тощо). Тому слід визнати, що в цій частині законопроект створює колізії з чинними законодавчими актами та нерівні організаційні, правові та економічні права для суб'єктів різних форм власності, що функціонують на ринку охоронних послуг.

З метою збереження незалежності поліція повинна фінансуватися і забезпечуватися за рахунок бюджетних коштів, а надання платних послуг на договірній основі, спонсорської допомоги тощо є підґрунтям для корупційних проявів.

5. Термінологію щодо використання Національною поліцією «автоматичної фото- і відеотехніки» у статті 40 проекту доцільно узгодити із положеннями статті 251 Кодексу України про адміністративні правопорушення, де використовується термін «технічних приладів та технічних засобів, що мають функції фото- і кінозйомки».

6. У частині третій статті 46, частинах другій та третій статті 47, пункті 1 частини четвертої, статті 50, частині шостій статті 58, пунктах 2 – 4 частини другої, пунктах 3, 4 частини третьої, частини сьомої статті 62, пункті 4 частини першої, частини третьої статті 63, пункті 2 частини першої статті 71, частині другій статті 72, статті 73, частині шостій статті 74, пункті 3 частини третьої, пункті 1 частини п'ятої статті 81, частині сьомій статті 82, частині третій статті 90, частині першій статті 102 проекту вживається термін «специфічні умови навчання», зміст якого не розкривається, що не узгоджується зі статтею 8 Конституції України, якою гарантовано дію в Україні принципу верховенства права, складовою якого є вимоги правової визначеності та ясності закону.

7. Зважаючи на статусні відмінності міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, у пункті 7 частини першої статті 53 слова «центральный орган виконавчої влади з реалізації державної політики у сфері здоров'я» слід замінити словами «центральный орган виконавчої влади, який забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері охорони здоров'я».

8. У частині п'ятій статті 75 законопроект зазначено, що у виняткових випадках керівник Національної поліції може повторно продовжити поліцейським строк служби до 5 років. У зв'язку з цим в законопроекті має бути уточнено, що слід розуміти під поняттям «виняткові випадки».

9. Запропоноване у статті 86 законопроекту надання повноваження Верховній Раді Автономної Республіки Крим, Київській та Севастопольській міським радам, обласним, районним та міським радам своїм рішенням прийняти резолюцію недовіри керівнику відповідного органу (підрозділу) поліції, що є підставою для звільнення його із займаної посади, можна було б передбачити в базовому законі з питань місцевого самоврядування. Крім того, з огляду на положення статті 14 проекту зазначене положення слід було б застосувати і до районних у містах рад.

10. Положення статті 89 законопроекту, якою пропонується залучення громадськості до розгляду скарг на дії чи бездіяльність поліцейських, не узгоджується із статтею 19 Закону України "Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави", де достатньо чітко визначені форми взаємодії і контролю громадськості за військовими формуваннями і правоохоронними органами держави.

11. Запропоновані у статті 90 законопроекту терміни «певних категорій поліцейських», «нерівномірним графіком» не досить конкретно виписані, що не узгоджується зі статтею 8 Конституції України, якою гарантовано дію в Україні принципу верховенства права, складовою якого є вимоги правової визначеності та ясності закону.

12. Передбачене статтею 104 законопроекту фінансування і матеріально-технічне забезпечення Національної поліції за рахунок не лише коштів Державного бюджету України, а й інших джерел, не заборонених законом, суперечить статті 2 Закону України «Про джерела фінансування органів державної влади», згідно з якою органи державної влади здійснюють свою діяльність виключно за рахунок бюджетного фінансування в межах, передбачених Законом України про Державний бюджет України на відповідний рік.

13. Положення підпункту 6 пункту 6 Прикінцевих та перехідних положень законопроекту щодо пенсійного забезпечення службовців Національної поліції у порядку, визначеному Законом України «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб», не є прийнятним, оскільки з 1 червня 2015 року в Україні скасовуються спеціальні пенсії, тому пенсії державним службовцям і прирівняним до них особам призначатимуться на загальних підставах.

14. Положення щодо набрання чинності законом (пункт 1 Прикінцевих та перехідних положень законопроекту) викладені юридично некоректно та з порушенням правил юридичної техніки. Зокрема, щодо поліцейських підрозділів патрульної поліції в місті Києві – цей Закон набирає чинності з

дня його опублікування, тоді як сам Закон набирає чинності через три місяці з дня наступного за днем опублікування.

15. Пунктом 7 Прикінцевих та перехідних положень законопроекту встановлено місячний з дня набрання чинності цим законом термін приведення Кабінетом Міністрів України, міністерствами, іншими центральними і місцевими органами виконавчої влади своїх нормативно-правових актів у відповідність із цим Законом.

Зазначений підхід є юридично некоректним, оскільки реалізація норм Закону ставиться в залежність від прийняття Урядом та відповідними органами виконавчої влади у майбутньому підзаконних актів. До того ж зазначена норма породжує невизначені правові наслідки, оскільки всупереч статтям 124 і 147 Конституції України повноваження судової влади щодо встановлення неконституційності чи незаконності правової норми протягом трьох місяців з дня набрання чинності цим проектом як Законом перекладатиметься на суб'єкта її правозастосування. Тим самим не дотримано також вимог щодо якості та правової визначеності правових норм у контексті верховенства права, гарантованого статтею 8 Конституції України, про що неодноразово наголошував Європейський суд з прав людини, в тому числі й у справах проти України.

Законопроект також потребує техніко-юридичного доопрацювання.

У зв'язку з викладеним проект закону може бути прийнятий у другому читанні з урахуванням висловлених зауважень.

Перший заступник
керівника Головного управління

А. НИЖНИК