

**Підготовлено експертами Національної громадської платформи
“Реформуємо МВС: прозорість та відповідальність”
та Правозахисного порядку денного**

**ЗАУВАЖЕННЯ ДО ПРОЕКТУ ЗАКОНУ
"ПРО НАЦІОНАЛЬНУ ПОЛІЦІЮ" р.н. 2822**

Розділ II. Принципи національної поліції

Пропонується відкорегувати назву на «Принципи діяльності Національної поліції»

Стаття 6. Дотримання прав і свобод людини

п. 2 ч.4 викласти у наступній редакції: «У разі виявлення таких дій кожен поліцейський зобов'язаний негайно вжити всіх можливих заходів до припинення таких дій та обов'язково доповісти безпосередньому керівництву про факти катування та наміри їх застосування. У випадку приховування фактів катування або інших видів неналежного поводження поліцейськими, керівник органу протягом доби з моменту отримання відомостей про вищезазначені факти зобов'язаний ініціювати проведення службового розслідування та притягнення винних до відповідальності».

5. У діяльності Національної поліції забороняються будь-які привілеї чи обмеження за ознаками раси, кольору шкіри,... – пропонується замінити «будь-які привілеї чи обмеження» на «будь-яке дискримінаційне ставлення».

Стаття 10. Взаємодія з населенням на засадах партнерства.

«1. Діяльність Національної поліції здійснюється в тісній співпраці та взаємодії з населенням, територіальними громадами та інститутами громадянського суспільства на засадах партнерства і спрямована на вирішення їхніх потреб».

Це – незрозуміла декларація, оскільки в тексті законопроекту не розкривається зміст та форми такого партнерства.

Більш того, в статті 103 (Фінансування і матеріально-технічне забезпечення Національної поліції) міститься безапеляційна та неаргументована вимога до органів місцевого самоврядування надавати безоплатно «...органам і підрозділам Національної поліції службові приміщення, обладнані меблями і засобами зв'язку, транспорт та інші матеріально-технічні засоби». Це не лише йде врозріз з засадами партнерства, але й робить неможливим формування в подальшому місцевої поліції.

«2. З метою визначення причин та/або умов учинення правопорушень планування службової діяльності органів і підрозділів Національної поліції здійснюється з урахуванням специфіки регіону та проблем територіальних громад».

За логікою цього пункту планування діяльності поліції здійснюється для визначення причин правопорушень. Це доцільна мета для науково-дослідницьких структур, але не для територіальних підрозділів поліції.

Пропонується викласти цей пункт в наступній редакції «З метою найбільш ефективною нейтралізації причин та/або умов учинення правопорушень планування службової діяльності органів і підрозділів Національної поліції... (далі за текстом)».

«3. Рівень довіри населення до Національної поліції є основним критерієм оцінки ефективності діяльності органів і підрозділів Національної поліції». Довіра - досить складний показник, який не завжди залежить від діяльності, через що не може бути **КЛЮЧОВИМ** фактором оцінки діяльності. Пропонується термін «рівень довіри» замінити терміном "Думка населення про діяльність ..."

Стаття 12. Загальна система Національної поліції України

«4. У системі Національної поліції України можуть бути утворені науково-дослідні установи та установи забезпечення"

Далі по тексту немає жодного слова, що мається на увазі під "установами забезпечення" та про їх правовий статус;

Незрозуміло, чому ці установи саме "можуть бути утворені". Адже виходить, що діючі на сьогодні аналогічні установи МВС потрібно буде розформувати, потім вирішити питання чи слід їх створювати, і вже потім наново створювати;

В загальній системі Національної поліції не визначено, до якої категорії відносяться відомчі навчальні заклади.

Стаття 14 (Територіальні органи Національної поліції), стаття 20 (Керівник та заступники керівника Національної поліції) передбачають в якості кваліфікаційних критеріїв при призначенні на керівні посади наявність стажу в галузі права.

Пропонується замінити цей критерій стажем роботи в галузі виключно правоохоронної діяльності, якщо ми розуміємо поліцію як професійну організацію.

Крім того, необхідно розглянути, чи потрібно затверджувати кваліфікаційні вимоги до керівника/заступника керівника територіального органу саме Законом або ж достатньо це зробити у Довіднику кваліфікаційних характеристик, посадових інструкціях тощо.

Стаття 17. Основні обов'язки поліцейського

1. Поліцейський зобов'язаний:

Оскільки серед обов'язків поліцейського не вказані чітко функції запобігання, припинення правопорушень, затримання осіб, які їх вчинили тощо, пропонується доповнити частину 1 наступними пунктами:

«7) попереджати і припиняти правопорушення;

8) встановлювати і затримувати осіб, які вчинили правопорушення;

9) здійснювати охорону місця події кримінального правопорушення»

Частину 2 відповідно викласти в такій редакції:

«2. Поліцейський на всій території України незалежно від посади, яку він

займає, місцезнаходження і часу доби в разі звернення до нього будь-якої особи із заявою чи повідомленням про події, які загрожують особистій чи громадській безпеці, або в разі безпосереднього виявлення таких подій зобов'язаний вжити необхідних заходів дії і повідомити про це найближчий орган Національної поліції».

Стаття 18. Відповідальність поліцейських

Пропонується викласти частину 1 в наступній редакції: «Працівник національної поліції у межах повноважень, наданих цим Законом та іншими законодавчими та підзаконними актами, самостійно приймає рішення і несе за свої протиправні дії або бездіяльність дисциплінарну, адміністративну, матеріальну, цивільну чи кримінальну відповідальність».

Стаття 23. Основні повноваження Національної поліції

«1. Національна поліція відповідно до покладених на неї завдань:

... 9) доставляє у випадках і порядку, визначених законом, затриманих осіб, підозрюваних у вчиненні злочину, та осіб, які вчинили адміністративне правопорушення;»

Незрозуміло, куди саме доставляє осіб поліція – до суду, до підрозділу поліції, до чергової частини? Також не розкрито суть «доставляння» - чи це конвоювання із застосуванням наручників з одного органу (поліція) до іншого (суд). Чи це затримання/арешт з наступною поверхневою перевіркою, оглядом та транспортуванням особи?

До переліку повноважень поліції віднесені вкрай дискусійні:

- Здійснення «соціального патронажу щодо дітей, які відбували покарання у вигляді позбавлення волі» (п.17 цієї статті), що має відноситися до компетенції інших міністерств та державних служб.
- Здійснення на «договірних засадах охорони фізичних осіб та об'єктів права приватної і комунальної власності» (п. 20), оскільки поліція не є бізнес-структурою і не має права поставляти свою охоронні послуги по різному різним категоріям громадян: одним – за гроші, іншим – безоплатно.

Крім того, повноваження, викладені в пп. 21-23 є по суті адміністративними послугами, які бажано виключити з повноважень поліції і передані до інших органів МВС.

Стаття 31. Превентивні поліцейські заходи

«1. Національна поліція може застосовувати такі превентивні заходи:

...7) проникнення до житла чи іншого володіння особи;»

Чи навряд таке активне втручання у приватну власність є превентивним заходом – це очевидний захід реагування.

Пропонується видалити цю дії з переліку превентивних заходів, а також доповнити ст.31 тезою про те, що поліцейський повинний повідомити особі про причини застосування превентивних заходів по відношенню до неї.

Стаття 33. Опитування особи

«1. Поліцейський може опитати особу якщо існує достатньо підстав вважати, що вона володіє інформацією, необхідною для виконання поліцейських повноважень.

2. Надання особою інформації є добровільним. Проведення опитування неповнолітніх допускається тільки за участю батьків (одного з них), іншого законного представника або педагога.

Оскільки опитування не є процесуальною дією, то такі вимоги роблять неможливим спілкування патрульних та дільничних з дітьми.

«3. Перед проведенням опитування особи поліцейський роз'яснює їй підстави та мету застосування поліцейського заходу, якщо це не перешкодить виконанню Національною поліцією повноважень, покладених на неї цим Законом» - пропонується видалити з урахуванням запропонованого доповнення до статті 31.

Стаття 37. Обмеження пересування особи чи транспортного засобу або фактичного володіння річчю

В пп. 4-6 відсутнє визначення максимального терміну, на який може бути застосоване обмеження фактичного володіння річчю, обмеження пересування особи та транспортного засобу.

В статті також відсутнє посилання на необхідність складання відповідного документу (протокол, акт, постанова) про здійснення такого поліцейського заходу та вручення документа особі.

У законопроекті передбачено, що поліцейський письмово повідомляє керівника лише при заподіянні особі тілесних ушкоджень унаслідок застосування фізичної сили (ст. 43). При застосуванні спеціальних засобів (ст. 44) та вогнепальної зброї (ст. 45) поліцейський лише повідомляє свого керівника, без обов'язкової умови складати відповідний рапорт. Пропонується доповнити ст.ст. 44, 45 вимогою письмово повідомляти про кожен випадок застосування спеціальних засобів та вогнепальної зброї, незалежно від результату такого застосування.

Законопроект не визнає проведення конкурсу як обов'язкову умову визначення кандидата для призначення на відповідну посаду (ст.ст. 46, 56). Натомість він надає право керівнику комплектувати вакансії як шляхом відкритого конкурсу, так й шляхом проведення атестації (ст. 51). Це хибний підхід, оскільки атестація може бути лише складовою конкурсу, а не його альтернативою. Крім того, обов'язковість конкурсних засад для кожної вакансії є одним з базових елементів антикорупційної політики.

В ч.ч. 5-7 ст. 14 (Територіальні органи Національної поліції) також немає жодного слова про конкурсну основу для заміщення посад керівника, заступника керівника територіального органу Національної поліції.

Пропонується доопрацювати ці положення ст.ст. 14, 46, 56 та ввести проходження конкурсу як обов'язкову умову призначення особи на вакантну

посаду в Національній поліції.

Пропонується викласти ч.2 ст. 20 (Керівник та заступники керівника Національної поліції) у наступній редакції: «2. Керівник Національної поліції призначається на посаду та звільняється з посади Кабінетом Міністрів України за результатом проведення конкурсу на заміщення вакантної посади. У конкурсі мають право брати участь працівники поліції, які мають відповідний освітньо-кваліфікаційний рівень, стаж праці у поліції не менше 10-ти років».

Пропонується доповнити статтю 51 (Конкурс на посаду поліцейського) положенням щодо принципів конкурсу – прозорість, неупередженість, об'єктивність, врахування особистих досягнень кандидата тощо.

Пропонується викласти п.1 ч.2 ст.60 (Обмеження, пов'язані зі службою в Національній поліції) у наступній редакції: «2. Не може бути поліцейським:

1) особа, яка не пройшла конкурсу на заміщення посади у поліції;»

Стаття 36. Вимога покинути місце і обмеження доступу на визначену територію

«п. 1 1. "Поліцейський може вимагати від особи (осіб) покинути визначене місце на певний строк або заборонити чи обмежити особам доступ до визначеної території або об'єктів, якщо це необхідно для забезпечення публічного порядку та громадської безпеки, охорони життя і здоров'я людей.»

- пропонується доповнити фразою: "а також для проведення першочергових слідчих та оперативно-розшукових дій".

Стаття 49. Перевірка кандидата на службу до Національної поліції

«2. Громадяни України, які виявили бажання поступити на службу до Національної поліції, за їх згодою можуть пройти тестування на поліграфі в порядку та на умовах, визначених законом та іншими нормативно-правовими актами».

Добровільність тестування на поліграфі створює нерівні умови для кандидатів на службу. Треба зробити тестування або обов'язковим для всіх, або вилучити.

Стаття 50. Поліцейські комісії

«2. До складу поліцейської комісії апарату центрального органу управління Національної поліції обов'язково входять:

3) два представники від громадськості, які рекомендовані Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини, з числа осіб, які мають бездоганну репутацію, високі професійні та моральні якості, суспільний авторитет».

Оскільки незрозуміло, як саме на практиці омбудсман зможе рекомендувати таких представників громадськості і навіщо така рекомендація потрібна саме від омбудсмана, пропонується викласти пункт 3 в наступній редакції: «два представники від громадськості, які мають відповідний досвід та рекомендації від правозахисних організацій, з числа осіб, які мають

бездоганну репутацію, високі професійні та моральні якості, суспільний авторитет».

Стаття 61. Гарантії професійної діяльності поліцейського

Доцільно доповнити пунктом про відповідальність безпосередніх та прямих керівників за тиск на поліцейських та схиляння їх до протиправних дій і порушення законності.

Стаття 65. Службове сумісництво поліцейських

Чи є доцільною ця стаття взагалі? В США, наприклад, поліцейські мають право підробляти. Та й сумнівно, що матеріальне становище рядових поліцейських суттєво покращиться в найближчий час. Пропонується видалити цю статтю або змінити її формулювання на кшталт – «поліцейський може займатись будь-якою іншою діяльністю у позаробочий час, проте не має права використовувати своє службове становище та свої повноваження для отримання вигоди».

Стаття 66. Перебування поліцейських у розпорядженні

Дуже заплутана, незрозуміла і непрозора кадрова схема, яка містить в собі суттєві корупційні ризики. Пропонується суттєво доопрацювати і чітко викласти, що тут мається на увазі.

У законопроекті не закладено інновацій щодо первинної підготовки персоналу та підготовки у ВНЗ спеціального профілю (ст.ст. 72, 73). Зокрема, відсутні положення про залучення громадськості до співбесід та до викладання. Відсутні положення про зміст навчання, категорій підготовки у ВНЗ МВС, зв'язок рівня освіти з професійною кар'єрою.

В законопроекті доречним було б відобразити статус особи, яка відряджена до ВНЗ МВС для виконання обов'язків інструктора з підготовки прикладних дисциплін (термін відрядження, порядок ротації, відбір, збереження оплати тощо).

В результаті відсутності таких положень ми отримаємо вже існуючу критиковану-перекритиковану систему підготовки людей, які не зробили свідомого вибору служити у поліції та ще в юності одержали освіту без належної мотивації.

Залишення в ст. 79 (Види спеціальних звань поліцейських) радянської системи спеціальних звань («генерал поліції першого рангу») та встановлення строків вислуги у цих званнях (ст. 82) суперечить принципу демілітаризації та є зайвим елементом в поліцейському менеджменті. Кар'єрне зростання персоналу поліції має залежати лише від освіти та років вислуги – це чітко, просто та зрозуміло.

Пропонується повернути цей блок на якісне доопрацювання. Нам потрібна поліція з констеблями, шерифами та інспекторами, а не з генералами та підполковниками.

Стаття 80. Присвоєння первинних спеціальних звань

«3. Первинні спеціальні звання вищого складу Національної поліції присвоюються Президентом України».

Якщо вважається, що поліція є професійною організацією, де вищих щаблів можна досягти лише за умови поступової поліцейської кар'єри, то як може статися, що в цій системі з'являється особа «вищого складу», яка ще не має первинного спеціального звання? Чи означає це, що президент може призначити «свою людину» ззовні на будь-який рівень керівництва поліції?

Стаття 85. Звіт про поліцейську діяльність

В тексті статті чомусь повністю відсутнє хоч якесь згадування про опитування громадської думки. Пропонується викласти п.3 у наступній редакції: « Керівники територіальних органів Національної поліції зобов'язані регулярно оприлюднювати статистичні та аналітичні дані про вжиті заходи щодо виявлення, запобігання та припинення порушень публічного порядку, а також результати соціологічних опитувань громадської думки щодо оцінки діяльності поліції на офіційних веб-порталах органів, які вони очолюють.

Стаття 89 Залучення громадськості до розгляду скарг на дії чи бездіяльність поліцейських

Пропонується замінити формулювання "Контроль за діяльністю Національної поліції може здійснюватися у формі залучення представників громадськості до спільного розгляду скарг на дії чи бездіяльність поліцейських та до перевірки інформації про належне виконання покладених на них обов'язків відповідно до законів та інших нормативно-правових актів України" на "Контроль за діяльністю Національної поліції здійснюється у формі залучення представників громадськості до спільного розгляду скарг на дії чи бездіяльність поліцейських та до перевірки інформації про належне виконання покладених на них обов'язків відповідно до законів та інших нормативно-правових актів України" Крім того, в статті бракує конкретики: який саме представник громадськості в яких випадках та яким чином залучається, які має повноваження тощо.

Стаття 95. Житлове забезпечення поліцейських

Пропонується доповнити статтю частиною 5 наступного змісту: «5. Поліцейські мають право на пільгове довгострокове кредитування на отримання житла з погашенням відсотків за кредит за рахунок державного бюджету. У разі звільнення поліцейського за негативними підставами з поліції, особа яку було звільнено з поліції зобов'язана повернути державі кошти витрачені на погашення відсотків по кредиту».

СИСТЕМНІ НЕДОЛІКИ:

- необов'язковість відкритого конкурсу для призначення на посади;
- відсутність інновацій в системі професійного навчання та підготовки;
- збереження радянської мілітаристської ієрархії спеціальних звань, непотрібних для сучасного поліцейського менеджменту.

ЛОГІЧНІ ТА ФІЛОЛОГІЧНІ НЕДОЛІКИ

Стаття 13 ідентична **статті 22** (Центральний орган управління Національної поліції) – технічна помилка, яка свідчить про те, що законопроект елементарно не вичитувався літературним редактором та навіть авторами.

Стаття 23. Основні повноваження Національної поліції

«1. Національна поліція відповідно до покладених на неї завдань:

1) здійснює превентивну та профілактичну діяльність, спрямовану на запобігання вчинення правопорушень;».

Три синоніми поспіль – це забагато. За такі фрази філологи не лише вб'ють, а ще й станцюють на могилі невдахи-законодавця. Якщо викласти це речення звичними словами, то вийде нісенітниця – «здійснює профілактичну та профілактичну діяльність, спрямовану на профілактику...».

Пропонується викласти п.1 у наступній редакції: «1) здійснює профілактичну діяльність, спрямовану на запобігання вчинення правопорушень».

Стаття 41. Поліцейські заходи примусу

«4. Спеціальні засоби як поліцейські заходи примусу – це сукупність пристроїв, приладів і предметів,...» - тут порушення логіки та термінології. Засоби не можуть буди заходами, оскільки засоби – це предмети, а заходи – це дії.

Автори пропозицій та зауважень до законопроект «Про Національну поліцію» №2822:

А.Блага - доцент кафедри кримінально-правових дисциплін Харківського національного університету внутрішніх справ, д.юрид.наук

О.Бондаренко - старший інспектор з питань реалізації національного превентивного механізму, Секретаріат Уповноваженого ВРУ з прав людини

А.Бущенко – виконавчий директор Української Гельсінської спілки з прав людини

А.Галай - завідувач кафедри адміністративно-правових дисциплін Національної академії прокуратури України, канд.юрид.наук

Д.Кобзін – директор Харківського інституту соціальних досліджень, канд.соц.наук

А.Корягіна – експерт Центру досліджень правоохоронної діяльності, канд.юрид.наук

О.Мартиненко – директор Центру досліджень правоохоронної діяльності, д.юрид.наук

І.Осика - експерт Інституту прикладних гуманітарних досліджень, канд.юрид.наук, магістр міжнародного та порівняльного права (LL.M)

О.Салманова - начальник кафедри адміністративного права ХНУВС,
канд.юрид.наук

І.Яковець - провідний науковий співробітник Науково-дослідного інституту
вивчення проблем злочинності імені академіка В.В. Сташиса, д.юрид.наук

С.Щербіна – експерт Національної громадської платформи «Реформуємо
МВС: прозорість та відповідальність»