



О ПРИНЯТИИ РЕЗОЛЮЦИИ НЕДОВЕРИЯ РУКОВОДИТЕЛЯМ ОРГАНОВ ПОЛИЦИИ

Николай ИНШИН,

доктор юридических наук, профессор, член-корреспондент
Национальной академии правовых наук Украины, заслуженный юрист Украины,
заведующий кафедрой трудового права и права социального обеспечения
Киевского национального университета имени Тараса Шевченко

Summary

This article analyzes the legal regulation of the adoption of resolution of no confidence police leaders. The problems of implementation of the provisions that govern this decision. Proposed solutions to identified problems.

Key words: police officer, head, resolution of no confidence, problems, solutions.

Аннотация

Статья посвящена анализу правовой регламентации принятия резолюции недоверия руководителям органов полиции. Выявлены проблемные аспекты реализации положений, которые регулируют такое принятие. Сделан акцент на возможных вариантах решения поднятых проблем.

Ключевые слова: полицейский, руководитель, резолюция недоверия, проблемы, предложения.

Постановка проблемы. Актуальность выбранной темы обуславливается тем, что, во-первых, указанный Закон является новым, недавно принятым, и, соответственно, его реализация на практике сопровождается многочисленными проблемами; во-вторых, положения Закона является по своей сути новейшими и довольно радикальными, поскольку является неотъемлемой частью реформ, проводимых в стране, а следовательно, в них, по всей вероятности, могут быть недостаточным образом продуманы механизмы, пробелы и неточности, которые целесообразно выявить и устранить до того, как с ними столкнуться на практике, в результате чего их реализация может быть искажена или невозможна. В этом аспекте вопрос принятия резолюции недоверия руководителю полиции, как показывает данное научное исследование, такова новейшей процедурой, которая должным образом не продумана и анализ положений, которые ее регулируют, позволяет выявить ряд недостатков, требующих исправления.

Актуальность проблемы. Следует отметить, что поднятый нами вопрос еще не был предметом научных исследований, что объясняется небольшим периодом силы самого закона и наличием других спорных моментов в законе, которым посвящают свои научные исследования другие ученые (например, А.В. Батраченко, А.Н. Емец, С. Петков, А.М. Сердюк, А.В. Худякова, В. Чухраев и другие).

Целью данного исследования является теоретико-правовой анализ положений статьи 87 Закона Украины «О национальной полиции», которым регулируется принятия резолюции недоверия руководителям органов полиции.

Изложение основного материала. Прежде всего, обратим внимание на то, что вопрос принятия резолюции руководителю полиции регулируется нормами, объединенных в разделе «Общественный контроль полиции», однако определение такого контроля, его цели, задач, предмета, объекта в Законе не приводится. Отметим, что на рассмотрении ВР в прошлом году находился законопроект «Об общественном контроле», в котором общественный контроль определен как общественную деятельность общественных объединений, предметом которой является осуществление надзора за соответствием деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления, их должностных и служебных лиц Конституции Украины, законам Украины, другим нормативно-правовым актам и за соблюдением ими государственной дисциплины. Под государственной дисциплиной в законопроекте понимается точное и неуклонное соблюдение объектами общественного контроля установленных законодательством правил поведения, деятельности, отношений, должностных обязанностей, а также своевременное и в полном объеме выполнение ими государственных задач и обязательств, в том числе формирование и расходования

бюджетов средств [1]. Сейчас законопроект отклонен и снят с рассмотрения, что ставит на повестку дня вопрос о том, что именно понимается под общественным контролем в Законе Украины о полиции.

В рассматриваемой нами статье субъектами общественного контроля является совета соответствующего уровня, которым предоставлено право выразить резолюцию недоверия руководителям полиции. В частности, ч. 1 ст. 87 Закона Украины «О национальной полиции» установлено следующее: «Верховная Рада Автономной Республики Крым, Киевская и Севастопольская городские советы, областные, районные и городские советы имеют право по результатам оценки деятельности органа полиции на территории соответственно Автономной Республики Крым, городов Киева и Севастополя, соответствующей области, района или города своим решением принять резолюцию недоверия руководителю соответствующего органа (подразделения) полиции, является основанием для освобождения его от занимаемой должности» [2].

Во-первых, обратим внимание на то, что такого основания для освобождения, как принятие резолюции недоверия руководителю полиции, не указано среди 11 пунктов статьи 77 «Освобождение от службы в полиции». Не указано такое основание и в Законе Украины «О государственной службе», что ставит под сомнение законность данного основания или требует при-



ведения законов в соответствие путем указания основания для увольнения в определенных законах.

Во-вторых, в статье 87 Закона Украины «О национальной полиции» не установлено конкретных оснований и условий, которые могут привести высказывания резолюции недоверия, зато указывается на «основание оценки деятельности органа полиции на территории», процедура которой, однако, никаким законом не определена. По оценке деятельности полиции являются довольно основательными исследования, например, А. Боба (социологическое исследование) и Н. Кубы вместе с Р. Топлевским (правозащитный аспект). В этих исследованиях разработаны критерии оценки деятельности полиции, различные методики. В то же время отсутствие законодательного регулирования этого вопроса исключает право общественности на выражение недоверия руководителю полиции, ведь в любом случае такое может быть отклонено по субъективным причинам.

В-третьих, если формально связывать понятие «оценка деятельности» с изложенной в предыдущей статье 86 Закона Украины о полиции обязанностью отчитываться перед населением, то вообще возможно искусственное «приукрашивания действительности» полицией во избежание ответной реакции совета в реальность. В этом аспекте предлагаем обратить внимание на опыт Испании и Словении, в которых, например, правительству можно выразить недоверие только после проведения процедуры интерpellации. Интерpellация – форма парламентского контроля, заключающаяся в запросе парламентария, чаще группы парламентариев, к министру с тем, чтобы он объяснил осуществляемую им политику или отдельные акции, или премьер-министру – для объяснения общей политики правительства [3, с. 191]. Применяя аналогию, можно было бы ввести подобную процедуру запроса общественности, в частности совета соответствующего уровня, руководителя органа полиции по осуществляемой им служебной деятельности. Такой подход оправдывает себя и в ситуации, если совет недоволен действиями руководителя органа полиции, но, очевидно, непосредственно руководитель подчиняется вышестоящим руководи-

телям и должен реализовывать политику, которую проводит высшее руководство Национальной полиции и даже Министра внутренних дел, и поэтому его действия могут быть результатом не его собственных решений, а исполнением «команд сверху». Поэтому совет должен сначала обладать достаточной информацией для того, чтобы не делать преждевременных выводов и не высказывать необоснованную резолюцию недоверия.

Также данная процедура требует уточнения в части оснований, ведь в случае совершения правонарушения руководителем органа полиции должен применяться другая процедура увольнения (п. 10 ч. 1 ст. 77 увольнения со службы в полиции производится «в случае вступления в законную силу решения суда о привлечении к ответственности за совершение административного правонарушения, связанного с коррупцией, или уголовного преступления»). Поэтому остается открытым вопрос о том, может ли совет выразить резолюцию недоверия к руководителю органа за совершение им каких-либо других видов правонарушения, кроме указанных (например, административного, но не связанного с коррупцией).

В ч. 2. ст. 87 установлено: «Решение о принятии резолюции недоверия руководителю органа (подразделения) полиции может быть принято не ранее, чем через один год после его назначения на должность». Видно из двух вышеизложенных частей ст. 87, что резолюция недоверия может быть принята только в отношении руководителя полиции и не ранее чем через год. Если вышестоящий руководитель решит освободить немедленно руководителя, в отношении которого высказано недоверие, то в законе не установлено, через какое время должен быть назначен другой руководитель. То есть какой срок орган полиции может возглавлять временно исполняющий обязанности руководителя органа полиции? Ведь на практике в нашей стране известны случаи, когда в. и. о. на государственной службе продолжает находиться на этой должности по несколько лет. Тогда совет не может выразить недоверие к в. и. о., ведь такое его право закреплено только относительно руководителя органа полиции. Поэтому требуется прямое указание сроков по избранию

нового руководителя после принятия решения об увольнении руководителя, в отношении которого высказано недоверие.

Заверенная надлежащим образом копия решения о принятии резолюции недоверия руководителю органа (подразделения) полиции незамедлительно направляется курьером или почтовой корреспонденцией с уведомлением о получении руководителю органа полиции, к полномочиям которого относится право назначения и увольнения с должности руководителя органа (подразделения) полиции, в отношении которого соответствующий орган принял резолюцию недоверия (ч. 5 ст. 87). Руководитель органа полиции, к полномочиям которого относится право назначения на должность и освобождения от должности руководителя органа (подразделения) полиции, в отношении которого принята резолюция недоверия, с момента поступления в возглавляемого им органа заверенной надлежащим образом копии решения соответствующего местного совета о принятии резолюции недоверия обязательства связан безотлагательно своим приказом освободить от должности такого руководителя или отстранить его от исполнения служебных обязанностей и назначить служебную проверку для изучения обстоятельств, которые служили мотивами для принятия местным советом такого решения. О принятом решении соответствующий местный совет информируется в однодневный срок.

Интересно, что у вышестоящего руководителя есть право или безотлагательно освободить, или провести служебную проверку. Представляется, что такое право является обоснованным. Однако на практике его реализация должна быть защищена несколькими моментами. Во-первых, целесообразно определить минимальный перечень оснований, по которым руководитель, которому выражено недоверие, должно быть безусловно освобожден. Вместе с тем все основания для безотлагательно освобождения уже прописаны в Кодексе законов о труде и в Законе о государственной службе. И при их наличии решения об освобождении такого лица принимаются в случае необходимости органом, который нанял на работу, без резолюций недоверия. Во-вторых, сама



процедура безотлагательного освобождения также подлежит уточнению, ведь в Кодексе законов о труде уже прописаны правила увольнения работника по инициативе работодателя. В-третьих, руководитель, которому выразили недоверие, должен быть заслушан и должен иметь возможность ответить вышестоящему руководителю о выдвинутых обвинениях, а потому здесь нужна опять же служебная проверка. Тем более, что, например, даже в случае резонансных событий управляющего не сразу освобождают, а проводят проверки для установления обстоятельств, способствовавших возникновению таких событий. Например, стрельба, состоявшаяся в декабре 2016 года на Княжичи Броварского района, в результате которой погибли 5 сотрудников полиции из-за несогласованности действий между руководителями различных подразделений и которая не привела к безусловному и немедленному освобождению руководителей, а только стала основанием для отстранения от исполнения служебных обязанностей руководителей разных уровней. Поэтому, исходя из изложенного, норма о безотлагательном освобождении вызывает ряд дискуссионных вопросов и должна быть прописана более четко.

На период, пока вышестоящий руководитель проводит служебную проверку для изучения обстоятельств, руководителя отстраняют от исполнения обязанностей, но за ним сохраняются все виды денежного обеспечения, которые были назначены до отстранения, кроме премии (ст. 70 Закона). Служебная проверка для изучения обстоятельств, которые служили мотивами для принятия местным советом резолюции недоверия руководителю органа (подразделения) полиции, проводится в десятидневный срок (ч. 7 ст. 87 Закона). Интересно отметить, что в Комментарий Генерального директората по правам человека и верховенства права Совета Европы с данным Законом, когда он еще был на стадии законопроекта было сделано замечание-рекомендация № 32, в соответствии с которой должно быть предусмотрено право лица, в отношении которого принята резолюция недоверия, быть заслушанным в ходе производства [5]. Однако эта рекомендация не была учтена в окончательном варианте закона. Представляется, что

это является прямым нарушением прав руководителя органа (подразделения) полиции, поэтому такое законодательное закрепление действительно должно иметь место. Тем более, это играет важное значение в связи с отсутствием в настоящее время Дисциплинарного устава Национальной полиции.

По результатам проведенной служебной проверки руководитель органа полиции, к полномочиям которого относится право на назначение и освобождение от должности руководителя органа (подразделения) полиции, в отношении которого принята резолюция недоверия, обязан в течение трех рабочих дней со дня окончания проверки принять решение о дальнейшем пребывании такого руководителя занимаемой должности. О принятом решении относительно дальнейшего пребывания руководителя, по которому принята резолюция недоверия, на занимаемой должности письменно информируется местный совет, который принял резолюцию недоверия. В случае принятия решения об оставлении руководителя органа (подразделения) полиции, в отношении которого принята резолюция недоверия, на занимаемой должности соответствующий руководитель органа полиции должен письменно проинформировать соответствующий местный совет о причинах принятия такого решения и предоставить копии материалов проведенной проверки. Материалы, содержащие информацию о ограниченном доступом, предоставляются на основании и в порядке, определенных законом. Местный совет, который принял резолюцию недоверия в течение одного месяца со дня получения решения об оставлении в должности руководителя органа (подразделения) полиции, в отношении которого принята резолюция недоверия, вправе повторно рассмотреть вопрос о принятии резолюции недоверия руководителю органа (подразделения) полиции. В случае если при повторном рассмотрении за решение о принятии резолюции недоверия руководителю органа (подразделения) полиции проголосовало не менее трех четвертей от состава соответствующего местного совета, такое решение считается окончательным и подлежит обязательному исполнению в трехдневный срок со дня принятия (ч. 8 – ч.12 ст. 87 Закона).

Обратим внимание на ч. 13 ст. 87, в которой указывается следующее: «В случае если руководитель органа полиции, к полномочиям которого относится право на назначение на должность и освобождение от должности руководителя органа (подразделения) полиции, в отношении которого принята резолюция недоверия, в течение четырнадцати дней со дня получения соответствующего решения возглавляемым органом не выдал приказа об увольнении такого руководителя или не прислал в соответствующий местный совет информацию об оставлении в должности такого руководителя вместе с материалами проведенной проверки, решение местного совета о принятии резолюции недоверия приобретает статус окончательного и подлежит обязательному исполнению в трехдневный срок». Общеизвестно, что в публично-правовой сфере право является обязанностью, а потому вызывает удивление, почему вышестоящий руководитель, который было резолюцию недоверия по нижестоящего руководителя, может не реагировать на такую резолюцию и не выполнять требований рассматриваемого нами закона. Однако украинская действительность подтверждает вероятность такого развития событий. Поэтому законодательное закрепление данного положения считаем целесообразным. Вместе с тем необходимо прописать процедуру выполнения решения совета: кому в случае игнорирования вышестоящим руководителем окончательного решения о недоверии следует направлять такое решение (понятно, что на ступень вышшем, однако это должно быть указано в законе прямо), в какие сроки, и с какого момента эти сроки начинают исчисляться; также, возможно, целесообразно предусмотреть ответственность такого руководителя, который не реагирует на общественность, в частности, местный совет и его решения.

Также следует обратить внимание на применение в Законе в рассматриваемых нами положениях таких терминов, как «безотлагательно освободить», «заверенная надлежащим образом копия решения ... незамедлительно направляется». Считаем, что базовый Закон органа в своей деятельности преследует цель соблюдения законности и утверждения права и правопорядка в



государстве, должен содержать четкие сроки.

Выводы. Подытоживая проведенное исследование, следует сделать обобщающий вывод, что принятие резолюции недоверия руководителю органа (подразделения) полиции является новеллой в действующем национальном законодательстве, которая имеет целью усиление контроля за действиями указанных лиц, повышение их ответственности перед населением за совершенные действия и может характеризоваться как уместна, своевременная и необходимая. Вместе с тем в силу рассмотренных выше дискуссионных и проблемных моментов, возникающих при анализе соответствующих положений законодательства, она требует совершенствования и более четкой регламентации.

Список использованной литературы:

1. Про громадський контроль : Проект Закону України : Офіційний веб-сайт ВР України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55101.
2. Про Національну поліцію : Закон України від 02.07.2015 № 580-VIII // Відомості Верховної Ради (ВВР). – 2015. – № 40-41. – Ст. 379.
3. Конституционное право : словарь / отв ред. В.В. Маклаков. – М. : Юристъ, 2001. – 560 с.
4. Дахова І.І. Процедури припинення повноважень уряду: зарубіжний досвід / І.І. Дахова // Форум права. – 2010. – № 4. – С. 268–273 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2010-4/10diuzd.pdf>.
5. 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» : Спільна програма ЄС та Ради Європи «Посилення впровадження європейських стандартів прав людини» [Електронний ресурс] // Офіційний веб-сайт Ради Європи. – Режим доступу : <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168068460a>.

ЗАЯВИТЕЛЬ КАК СУБЪЕКТ УГОЛОВНОГО ПРЕСТУПЛЕНИЯ ЗА ЗАВЕДОМО ЛОЖНОЕ СООБЩЕНИЕ О ПРЕСТУПЛЕНИИ

Игорь КОВАЛЕНКО,

аспирант кафедры отраслевого права
Херсонского государственного университета

Summary

In the article the criminal legal characteristic obviously false reports of crime by the applicant to the persons authorized to accept and registration statements and reports of criminal offenses. Attention is paid to the investigation of the elements of a criminal offense under Art. 383 of the Criminal Code of Ukraine highlighted gaps criminal procedural legislation that allow the applicant to avoid criminal liability for knowingly false report of a crime. The necessity of amending the century. 214 of the Criminal Code of Ukraine.

Key words: applicant application and notification of criminal offense, registration, investigator, prosecutor, court, criminal liability.

Аннотация

В статье рассматривается уголовно-правовая характеристика заведомо ложного сообщения о преступлении заявителем к лицам, уполномоченным на принятие и регистрацию заявлений и сообщений об уголовных правонарушениях. Обращено внимание на исследование элементов состава уголовного преступления, предусмотренного ст. 383 Уголовного кодекса Украины, освещены пробелы уголовного процессуального законодательства, позволяющие заявителю избежать уголовной ответственности за заведомо ложное сообщение о преступлении. Говорится о необходимости внесения изменений в ст. 214 Уголовно-процессуального кодекса Украины.

Ключевые слова: заявитель, заявление и сообщение об уголовном правонарушении, регистрация, следователь, прокурор, суд, уголовная ответственность.

Постановка проблемы. Действующий Уголовный кодекс Украины закрепляет нормы, предусматривающие уголовную ответственность за заведомо ложное сообщение о совершении преступления. К субъектам, которые могут быть привлечены к ответственности, в первую очередь относится заявитель.

Однако, по нашему мнению, остается нерешенным ряд вопросов по отношению к тем же юридическим лицам, которые также могут иметь процессуальный статус заявителя. В то же время нормы уголовного процессуального закона Украины устанавливают перечень лиц, уполномоченных на принятие и регистрацию заявлений и сообщений об уголовных правонарушениях: следователь, прокурор или другое уполномоченное должностное лицо. Таким образом, перечень указанных лиц не является исчерпывающим и усложняет процесс восприятия понятия «другое уполномоченное лицо», которое, в свою очередь, является оценочным.

Поэтому наличие указанных проблем приводит к неправильному при-

менению норм уголовного и процессуального законодательства органами до судебного расследования и судебными органами в части определения факультативного круга лиц, уполномоченных принимать заявления об уголовных правонарушениях, все чаще приводит к случаям ухода от уголовной ответственности лицами, которые совершили уголовное преступление указанной категории.

Правовая система нашего государства пытается реализовать начатые процессы интеграции на установленных европейскими странами уровнях эффективности действия своих уголовно-правовых институтов. Однако несовершенство моделей уголовного и уголовного процессуального закона приводит к отсутствию полной согласованности между ними, негативно влияют на формирование юридической практики в стране и свидетельствует о наличии проблем при их реализации в уголовном производстве.

Целью этой статьи является проведения анализа судебной и следственной практики по привлечению к уголовной