



ОТДЕЛЬНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ ЗАКОНОПРОЕКТОВ О ПОЛИЦИИ УКРАИНЫ В АСПЕКТЕ ИХ ТЕХНИКО-ЮРИДИЧЕСКОГО СОВЕРШЕНСТВА

Валентина БОНЯК,

кандидат юридических наук, доцент, начальник кафедры теории и истории государства и права
Днепропетровского государственного университета внутренних дел

Summary

The author has reasoned that the effectiveness of the legal regulation of the organization and activities of the internal affairs agencies of Ukraine is largely dependent on observance of basic technical and legal principles. There is the analysis of two draft laws on police of Ukraine, which are prepared by people's deputies and registered in the Verkhovna Rada of Ukraine, from the standpoint of their compliance with the provisions of the technical and legal requirements. The attention is paid to the advantages of these documents, as well as proposals in terms of improvement of certain provisions of laws have been formulated.

Key words: law enforcement agencies, internal affair bodies, law and order, police, draft law, legal technics.

Аннотация

В статье обосновано, что эффективность правового регулирования организации и деятельности органов внутренних дел Украины во многом зависит от соблюдения основных технико-юридических принципов. Проведен анализ двух законопроектов о полиции Украины, которые подготовлены народными депутатами и зарегистрированы в Верховной Раде Украины, с позиции соответствия их положений технико-юридическим требованиям. Акцентируется внимание на преимуществах этих документов, а также сформулированы предложения в аспекте усовершенствования отдельных положений законопроектов.

Ключевые слова: правоохранительные органы, органы внутренних дел, правопорядок, полиция, законопроект, юридическая техника.

Постановка проблемы. Необходимость осуществления кардинальных реформ в сфере охраны правопорядка является одной из наиболее актуальных задач современного демократического развития украинского общества. Существенных изменений к лучшему в этой сфере ожидают все представители гражданского общества, сами правоохранители. В свою очередь решения на уровне Президента Украины, Кабинета Министров Украины, Министерства внутренних дел Украины и коалиционное соглашение депутатов Верховной Рады Украины демонстрируют готовность власти к таким изменениям.

Результатом реформаторской активности стало представление на рассмотрение Верховной Рады Украины нескольких законодательных инициатив: законопроекта народного депутата Ю. Луценко «О Национальной полиции» (№ 1692 от 12 января 2015 года) и проекта закона «О полиции и полицейской деятельности» (№ 1692-1 от 27 января 2015 года), внесенного группой народных избранников. Первый законопроект касается создания и деятельности Национальной полиции; второй – определяет круг правоохранительных органов, которые подчиняются министерству, отвечающему за государственную политику в сфере

обеспечения общественного порядка и защиты лиц, общества и государства от противоправных посягательств, и их организационную структуру.

Оба документа представляют собой огромный практический и научный интерес. Учитывая, что законодательная деятельность – это многогранное явление, осуществляемое многими субъектами, которое проходит определенные стадии, объединенные одной целью – созданием закона, то при этом особенно актуальным является обращение к основополагающим технико-юридическим принципам, на которых основывается такая деятельность.

Целью статьи является определение степени соответствия отдельных положений законопроектов «О Национальной полиции» (№ 1692 от 12 января 2015 года) и «О полиции и полицейской деятельности» (№ 1692-1 от 27 января 2015 года) технико-юридическим требованиям и обоснование предложений по их совершенствованию.

Изложение основного материала. Оба законопроекта являются достаточно демократичными по содержанию, содержат много инновационных положений. Анализ этих нормативных документов свидетельствует о том, что их авторы продемонстрировали профессионализм, глубину поиска в направлении определения наиболее оптимального варианта

кардинального обновления министерства и его подразделений. В них применена новая терминология, содержатся ссылки на принципы деятельности полиции, которые наиболее полно соответствуют мировым и международным стандартам в этой сфере и корреспондируют с отечественными реалиями. В тоже время законопроекты содержат ряд положений, которые привлекают внимание в связи с оценкой использования их разработчиками технико-юридических средств, приемов и правил юридической техники, необходимость учета которых доказана юридической наукой. Ведь погрешности формального свойства, наблюдающиеся во многих законодательных актах, порождают ошибки при реализации права, приводят к дестабилизации общественных отношений, искажая волю законодателя [1]. Это особенно недопустимо в настоящее время, когда в стране происходят преобразования, которые требуют существеннейших изменений законодательства: конституционная, административная, судебная, пенсионная и иные реформы.

Следует отметить, что юридическая техника – это система профессиональных юридических правил и средств, используемых при составлении правовых актов и осуществлении иной юридической деятельности в сферах правотворчества, правоинтерпретации, властной



и невластной реализации права, обеспечивающих совершенство его формы и содержания [2, с. 50]. Иными словами, соблюдение требований юридической техники – это следование системе принципов и правил (приемам, которые основаны на практике правотворчества и теоретически осмыслены) подготовки проектов нормативных актов; они являются предпосылкой высокого качества законов, их полноты, непротиворечивости. Наиболее точно основные требования (принципы) законодательной техники сформулированы А. Пиголкиным, который относит к ним такие принципы:

1. Точность и определенность юридической формы: формулировок, выражений и отдельных терминов закона.
2. Ясность и доступность языка нормативного акта для адресатов, на которых он распространяет свое действие.
3. Полнота регулирования соответствующей сферы отношений.
4. Конкретность регулирования, борьба с декларативностью нормативных актов.
5. Использование апробированных, устоявшихся терминов и выражений, имеющих широкое распространение.
6. Максимальная экономичность, оптимальная емкость, компактность законодательных формул.
7. Системное построение права, то есть цельность, сбалансированность, внутренняя связь и взаимозависимость всех частей правовой системы, логическая последовательность изложения мысли законодателя.
8. Унификация, единообразие формы и структуры нормативных актов, способов изложения правовых предписаний [3].

В связи с этим при анализе вышеуказанных законопроектов с точки зрения их технико-юридического совершенства хотелось бы обратить внимание на необходимость единообразия понятий и терминов, употребляемых разработчиками документов. Считаем, что они должны быть максимально четкими, понятными, «последовательными», то есть такими, которые уже введены в оборот, включительно и в период реформирования органов внутренних дел Украины. Например, разработчикам вышеупомянутых законопроектов при их подготовке уместно было бы максимально учесть уже утвержденные в конце 2014 года Кабинетом Министров Украины Концепцию и

Стратегию реформирования МВД Украины. Ведь именно к основным полномочиям Кабинета Министров Украины Основной Закон относит осуществление мер по обеспечению обороноспособности и национальной безопасности Украины, общественного порядка, борьбы с преступностью (п. 7 ст. 116 Конституция Украины).

Относительно первого законопроекта «О Национальной полиции» (№ 1692 от 12 января 2015 года), автором которого является Ю. Луценко, то он в значительной степени наследует действующий Закон Украины «О милиции». Это находит свое подтверждение в использовании определенной части терминологии, сохранении имеющейся системы специальных званий, в сохранении в структуре Министерства внутренних дел Украины уже несуществующих подразделений транспортной и дорожной милиции, действующей системы вузов и другое [4].

На отдельное внимание заслуживает ст. 1 вышеупомянутого законопроекта, которая содержит дефиницию понятия «национальная полиция». На наш взгляд, нормативное определение национальной полиции должно соответствовать правилам юридической техники, в частности, быть более лаконичным. В связи с этим разработчику законопроекта уместно было бы вместо перечисляемых им терминов «граждане Украины», «иностранные граждане», «лица без гражданства» использовать термин «человек», который полностью охватывает понятия, которые были предложены.

Кроме того, анализ содержания международно-правовых актов, в частности Кодекса поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка (1979 год), Основных принципов применения силы и огнестрельного оружия должностными лицами по поддержанию правопорядка (1990 год), свидетельствует о том, что деятельность национальной полиции должна быть направлена не на охрану общественного порядка, а на охрану правопорядка. В связи с этим термин «охрана общественного порядка» в ст. 1 и далее по тексту анализируемого законопроекта уместно заменить на «охрана правопорядка».

Требует изменения название ст. 2 документа, учитывая то, что предлагаемая автором редакция противоречит последовательности изложения заданий и

функций полиции (первичные задания, производные от них функции), а отсюда и очередность частей: часть первая должна содержать изложение заданий, а вторая – функций.

Часть 2 ст. 2 законопроекта одной из задач полиции определяет обеспечение личной безопасности граждан, защиту их прав и свобод, законных интересов. Предложенная разработчиком редакция не отвечает нормативно-правовым предписаниям ч. 2 ст. 3 Конституции Украины, поскольку требует от сотрудников полиции обеспечивать личную безопасность только такой категории физических лиц, как граждане. Поэтому считаем целесообразным определить соответствующее задание полиции в следующей редакции: «Обеспечение прав и свобод, законных интересов человека и его личной безопасности».

Последовательной реализацией указанного предложения относительно замены термина «охрана общественного порядка» на термин «охрана правопорядка» (ст. 1 рассматриваемого проекта) будет изменение редакции ст. 2 в части определения одного из заданий полиции, которое должно заключаться не в охране общественного порядка и обеспечении общественной безопасности, а в охране правопорядка и обеспечении общественной безопасности.

Автором законопроекта «О Национальной полиции» исполнение уголовных наказаний отнесено к одному из основных заданий полиции, хотя это является компетенцией уголовно-исполнительной службы. Это задание Национальной полиции следует конкретизировать и изложить в следующей редакции: «Контроль за осужденными к уголовным наказаниям, не связанным с лишением свободы, и выполнение административных взысканий, производств по делам об административных правонарушениях, рассмотрение которых законом возложено на органы внутренних дел».

Также в ст. 2 одним из основных заданий полиции определено участие в оказании социальной и правовой помощи гражданам. Предписание этой статьи в редакции разработчика своим адресатом имеет такую категорию физических лиц, как граждане. В то же время обеспечение общественного доверия возможно только при условии поддержки всех категорий физических



лиц, то есть населения. Замену термина «граждане» на термин «население» следует осуществить во всех необходимых случаях по тексту законопроекта.

Предложенная редакция ч. 3 ст. 10 анализируемого документа может привести к нарушению конституционного принципа равенства (ст. 21 Основного Закона). В частности, она предусматривает случаи, когда не всем гражданам, в случае применения к ним мер, ограничивающих их права и свободы, работник Национальной полиции обязан объяснить причины их применения, а также права и обязанности, возникающие в связи с этим. То есть в данном случае термин «гражданин» логично заменить на «физическое лицо»; гарантировать разъяснения прав и обязанностей всем физическим лицам, за исключением случаев, когда такое разъяснение невозможно.

Пункт 11 ст. 16 рассматриваемого законопроекта «О Национальной полиции» сформулирован не четко, он в обязательном порядке должен содержать указание на то, что действия работника полиции, которые ограничивают права и свободы человека, должны быть подчинены именно цели раскрытия преступления. Пункты 20, 21 ст. 16 документа необходимо дополнить ссылкой на то, что эти права Национальная полиция может иметь только на основании и в установленном законом порядке, что будет служить необходимой юридической гарантией прав и свобод человека.

Относительно второго законопроекта № 1692-1 от 27 января 2015 года «О полиции и полицейской деятельности», авторами которого является группа депутатов, то его следует определить как проект современного европейского типа, особенно с позиции дальнейшего развития полиции как сервисной службы. В то же время он также не лишен определенных технико-юридических недостатков (попытка в одном законопроекте определить правовой статус Национальной, Местной, Финансовой и Пограничной полиции; неопределенность механизма контроля над действиями Местной полиции со стороны центральных органов исполнительной власти, порядок сотрудничества; несколько расплывчатое определение структуры будущей полиции) [5].

Например, вызывает замечания применяемый авторами в ч. 1 ст. 1 законопроекта «Статус полиции» термин

«публичный порядок». Его однозначно смысловая нагрузка, а также содержание одноименного понятия не определены даже на общетеоретическом уровне. В связи с этим разработчикам уместно было бы в связи с уже указанными выше причинами воспользоваться термином «правопорядок».

Авторское определение полиции (ч. 1 ст. 1 законопроекта) требует усовершенствования. Предложенная дефиниция должна содержать указание на то, что это централизованная система органов публичной власти. Также она должна включать положение о подчинении всех полицейских подразделений единому органу – министерству, отвечающему за государственную политику в сфере обеспечения общественного порядка и защиты лиц, общества и государства от противоправных посягательств (именно такие формулировки употребляются разработчиками в ч. 1 ст. 4, 7, 9; ч. 7 ст. 6 законопроекта и других).

Часть 2 ст. 1 документа в части организации, системы, полномочий и порядка деятельности полиции не корреспондирует с указанием на Конституцию Украины: Основной Закон государства не определяет организацию, систему, полномочия, а также порядок деятельности полиции. В разделе I Конституции Украины определены именно принципы государственного строя, имеющие отношение ко всей системе органов публичной власти. В то же время мы считаем целесообразным расширить анализируемую часть нормы перечнем источников права и дополнить ее подзаконными нормативно-правовыми актами, которые могут детализировать положения законов в части и организации, и системы, и полномочий, и порядка деятельности полиции.

Выводы. Таким образом, зарегистрированные в Верховной Раде Украины законопроекты о полиции Украины представляют собой огромный научный и практический интерес. Эти документы, в сравнении с предыдущими попытками реформирования системы органов внутренних дел, являются весомым шагом вперед. В их основе лежит идея человекоцентризма, обеспечивающая содержательное наполнение принципов законодательской деятельности: превращение этих органов из механизма преследования и репрессий на механизм защиты и восстановления нарушенных прав человека

(сервисная служба); возрождение доверия к ним как к главному правозащитному элементу государства. Вместе с тем такие законопроекты, предусматривающие существенные государственно-правовые преобразования в системе органов внутренних дел, должны учитывать основные технико-юридические требования.

Изложенные нами суждения о необходимости технико-юридического усовершенствования законопроектов «О Национальной полиции» и «О полиции и полицейской деятельности» заслуживают на внимание не только в случае принятия этих документов (одного из них или разработки на их основе единого акта) Парламентом. Они обязательно должны быть учтены при разработке нового или усовершенствовании действующего законодательства об иных органах охраны правопорядка (Службы безопасности Украины, прокуратуры и других), что существенно облегчит реализацию таких норм, будет благоприятствовать стабилизации общественных отношений, позволит избежать спонтанности, бессистемности, избыточности несогласованности, недостатка полноты правового регулирования.

Список использованной литературы:

1. Миронов А.Н. Юридическая стратегия в правотворческой деятельности / А.Н. Миронов // Российская юстиция. – 2007. – № 6. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://www.iteam.ru/publications/legal/section_102/article_4255/.
2. Давыдова М.Л. Юридическая техника: проблемы теории и методологии : [монография] / М.Л. Давыдова. – Волгоград : Изд-во ВолГУ, 2009. – 318 с.
3. Проблемы правотворчества субъектов РФ : [научно-методическое пособие] / отв. ред. А.С. Пиголкин. – М. : Издательство «Норма», 1998. – 272 с.
4. Проект Закона «Про Національну поліцію» № 1692 від 12 січня 2015 року // [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=53287.
5. Проект Закона «Про поліцію і поліцейську діяльність» № 1692-1 від 27 січня 2015 року [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=53719.