

**МІНІСТЕРСТВО ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ
ХАРКІВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ВНУТРІШНІХ СПРАВ**

БАГЛАЄНКО СТАНІСЛАВ СТАНІСЛАВОВИЧ

УДК [349.2:331.108.6]: 351.74 (477)

**ОСОБЛИВОСТІ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ
СЛУЖБОВИХ РОЗСЛІДУВАНЬ В ОРГАНАХ
НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ**

12.00.05 – трудове право; право соціального забезпечення

Автореферат
дисертації на здобуття наукового ступеня
кандидата юридичних наук

Харків – 2019

Дисертацією є рукопис.

Робота виконана в Харківському національному університеті внутрішніх справ Міністерства внутрішніх справ України.

Науковий керівник: доктор юридичних наук, професор
МОГІЛЕВСЬКИЙ Леонід Володимирович,
Харківський національний університет
внутрішніх справ, учений секретар
секретаріату Вченої ради.

Офіційні опоненти: доктор юридичних наук, професор
СЛЮСАР Андрій Миколайович,
Національний юридичний університет імені
Ярослава Мудрого, професор кафедри
трудового права;

кандидат юридичних наук
ГРИЩЕНКО Роман Сергійович,
військовий прокурор
Харківського гарнізону.

Захист відбудеться 21 березня 2019 р. о 9 годині на засіданні спеціалізованої вченої ради Д 64.700.02 у Харківському національному університеті внутрішніх справ за адресою: 61080, м. Харків, просп. Льва Ландау, 27.

З дисертацією можна ознайомитися в бібліотеці Харківського національного університету внутрішніх справ за адресою: 61080, м. Харків, просп. Льва Ландау, 27.

Автореферат розісланий 21 лютого 2019 р.

Вчений секретар
спеціалізованої вченої ради

Є.Ю. Подорожній

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

Актуальність теми. Захист прав та свобод людини і громадянина є одним із найбільш пріоритетних напрямків діяльності сучасної соціально-спрямованої та демократичної держави. Не є виключенням у цьому контексті і Україна. Для реалізації своїх завдань у зазначеному напрямку в системі органів державної влади створюються правоохоронні органи серед яких важливе місце займає Національна поліція України, діяльність якої безпосередньо спрямована на служіння суспільству шляхом забезпечення охорони прав і свобод людини, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку, тощо. Втім, діяльність поліції не може бути ефективною без належного кадрового забезпечення, адже саме від того, як кожен окремих поліцейський буде виконувати свої службові обов'язки залежить стан дотримання законності та правопорядку у суспільстві.

Для виконання завдань, які стоять перед поліцейськими, законодавець наділив їх значним колом владних повноважень, реалізація яких потребує суворого дотримання дисципліни самими правоохоронцями. Зазначене віднайшло своє відображення у положеннях чинного законодавства України, яке регулює питання службово-трудої діяльності поліцейських. Однак, незважаючи на всю важливість дотримання працівниками поліції службової дисципліни, непоодинокими є випадки її порушення, що проявляється у невиконанні чи неналежному виконанні поліцейськими своїх обов'язків, що в свою чергу також має негативні наслідки і для інших осіб. У результаті вчинення дисциплінарного проступку до поліцейського може бути застосовано один із встановлених законом видів дисциплінарних стягнень, які відрізняються одне від одного суворістю. Для того, щоб дисциплінарне стягнення було справедливим та відповідало тяжкості дисциплінарного проступку поліцейського, необхідним є проведення службового розслідування, правові засади здійснення якого визначаються Законом України «Про Національну поліцію» та Дисциплінарним статутом Національної поліції України. Однак, на сьогодні доводиться констатувати, що незважаючи на те, що законодавство у цій сфері було прийнято не так давно, в ньому наявними є велика кількість прогалин, які негативним чином впливають на якість та своєчасність службового розслідування, а як результат і на стан дотримання службово-трудових прав осіб, відносно яких це розслідування проводиться.

Незважаючи на те, що Національна поліція України є досить новим органом державної влади, втім багато проблемних аспектів її діяльності вже були у полі зору науковців. В тому числі це стосується проблеми проведення службових розслідувань в органах Нацполіції. Слід звернути увагу, що це питання досліджували як фахівці із галузі адміністративного, так і трудового права. При цьому між науковцями точиться жвава дискусія стосовно того, предметом регулювання якої галузі права є вказане проблемне питання. Так, серед науковців-адміністративістів слід вказати наукові праці: О.М. Бандурки, І.О. Васильєва, М.А. Вербицької, Є.І. Виборнової, О.С. Виханського, О.В. Горбача, Ю.В. Градової, Я.П. Зейкан, К.В. Коваленка, О.М. Короткої, О.Д. Крупчан, Б.М. Марченка, В.О. Навроцького, С.М. Протченка, В.Е. Теліпка, О.В. Тинкована, М.І. Хавронюка, С.С. Шоптенко, О.Б. Яроша та інших. Серед вчених із галузі трудового права проблемі проведення службових розслідувань в органах Національної поліції України приділяли увагу: С.С. Алексєєв, С.М. Бортник, В.С. Венедіктов, С.В. Венедіктов, Р.С. Грищенко, М.М. Клемпарський, К.Ю. Мельник, М.М. Мельник, Л.В. Могілевський, О.М. Обушенко, А.Ю. Олійник, А.Ю. Подорожній, Є.Ю. Подорожній, С.М. Прилипко, А.М. Слюсар, В.І. Щербина, О.М. Ярошенко та багато інших.

Однак, незважаючи на чималу кількість наукових розробок, у більшості робіт вченими приділялась увага лише загальнотеоретичним аспектам проведення службових розслідувань, а єдиного комплексного дослідження присвяченого особливостям правового регулювання службових розслідувань в органах Національної поліції України так проведено і не було. Крім того, роботи вказаних вище науковців ґрунтувались на застарілому законодавстві, адже Дисциплінарний статут Національної поліції та Порядок проведення службових розслідувань в поліції було прийнято лише наприкінці 2018 року.

Таким чином, наявність великої кількості практичних проблем щодо проведення службових розслідувань в органах Національної поліції України, недосконалість чинного законодавства в окресленій сфері, а також відсутність комплексних монографічних розробок присвячених цій проблематиці, обумовлюють актуальність та своєчасність досліджень присвячених проблемі правового регулювання службових розслідувань в органах Національної поліції України.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Дисертацію виконано відповідно до п.1.4 Пріоритетних напрямів наукового забезпечення діяльності органів внутрішніх справ

України на період 2015–2019 років, затверджених наказом МВС України від 16 березня 2015 р. № 275, пп. 4.4, 12.13, 12.14 Пріоритетних напрямів наукових досліджень Харківського національного університету внутрішніх справ на період 2016–2019 років, схвалених Вченою радою Харківського національного університету внутрішніх справ 23 лютого 2016 р. (протокол № 2), а також у межах теми науково-дослідних і дослідно-конструкторських робіт Харківського національного університету внутрішніх справ на 2014–2018 рр. «Законотворча та законодавча діяльність в Україні» (номер державної реєстрації 0113U008189).

Мета і завдання дослідження. Мета дисертаційного дослідження полягає в тому, щоб на підставі комплексного аналізу наукових досліджень, а також норм чинного законодавства України, практики проведення службових розслідувань, здійснити теоретичне узагальнення та нове вирішення наукового завдання, яке полягає у тому, щоб визначити особливості правового регулювання службових розслідувань в органах Національної поліції України та на основі аналізу позитивного зарубіжного досвіду надати науково обґрунтовані пропозиції та рекомендації щодо вдосконалення законодавства, яке регулює правовідносини у досліджуваній сфері суспільних відносин.

Для досягнення зазначеної мети в дисертації необхідно вирішити такі основні *завдання*:

- визначити сутність та розкрити значення проведення службових розслідувань в органах Національної поліції України;
- окреслити принципи правового регулювання службових розслідувань в органах Національної поліції України
- охарактеризувати співвідношення норм трудового та адміністративного права у правовому регулюванні службових розслідувань в органах Національної поліції України;
- визначити підстави проведення службових розслідувань в органах Національної поліції України;
- надати характеристику порядку проведення службових розслідувань в органах Національної поліції України та визначити його етапи;
- розкрити сутність гарантій дотримання прав осіб відносно яких здійснюється службове розслідування;
- запропонувати напрямки вдосконалення законодавства, яке регулює порядок проведення службових розслідувань в органах Національної поліції України;

- узагальнити зарубіжний досвід правового регулювання службових розслідувань в органах поліції та запропонувати шляхи його імплементації в українське законодавство.

Об'єктом дослідження є суспільні відносини, які виникають під час проведення службових розслідувань в органах Національної поліції України.

Предметом дослідження є особливості правового регулювання службових розслідувань в органах Національної поліції України.

Методи дослідження. Методологічною основою дослідження є сукупність загальних та спеціальних методів наукового пізнання. Так, за допомогою логіко-семантичного методу визначено сутність та розкрито значення проведення службових розслідувань в органах Національної поліції України (підрозділ 1.1). При опрацюванні принципів правового регулювання службових розслідувань в органах Національної поліції України було використано формально-логічний метод (підрозділ 1.2). Під час дослідження того, як співвідносяться норми трудового та адміністративного права у правовому регулюванні службових розслідувань в органах Національної поліції України було використано порівняльно-правовий метод (підрозділ 1.3). При визначенні підстав та порядку проведення службових розслідувань в органах Національної поліції України було використано гносеологічний метод та метод документального аналізу (підрозділ 2.1 та 2.2). Гарантії дотримання прав осіб відносно яких здійснюється службове розслідування, досліджувались з використанням формально-юридичного та системно-структурного методів (підрозділ 2.3). Аналітичний метод надав можливість визначити напрямки вдосконалення законодавства, яке закріплює порядок проведення службових розслідувань в органах Нацполіції (підрозділ 3.1). Теоретико-прогностичний метод було використано під час визначенні можливостей застосування зарубіжного досвіду правового регулювання проведення службових розслідувань в органах поліції України (підрозділ 3.2).

Науково-теоретичним підпунктам дисертаційного дослідження стали наукові праці вчених із галузі трудового права. Крім того, було використано напрацювання науковців із інших галузевих наук, зокрема: адміністративного та кримінального права, також в дисертації використано наукові праці вчених у галузі філософії, соціології, теорії держави і права, тощо.

Нормативною основою дисертаційного дослідження є Конституція України, закони та підзаконні нормативно-правові акти,

які регулюють порядок проведення службових розслідувань в органах Національної поліції України. *Інформаційну та емпіричну базу* дисертаційної роботи становлять узагальнення практики проведення службових розслідувань, як в органах Національної поліції України, так і інших органах державної влади.

Наукова новизна одержаних результатів визначається тим, що дисертаційна робота є першою спробою, після прийняття Дисциплінарного статуту Національної поліції України та інших підзаконних нормативно-правових актів, на монографічному рівні визначити особливості проведення службових розслідувань в органах Нацполіції, та на основі напрацювань вчених та аналізу норм чинного вітчизняного законодавства, а також найбільш позитивного досвіду зарубіжних держав, визначити пріоритетні напрямки удосконалення правового регулювання проведення службових розслідувань в органах Національної поліції України. В результаті проведеного дослідження сформульовано низку нових наукових положень та висновків, запропонованих особисто здобувачем, серед яких виносяться на захист такі:

вперше:

- запропоновано авторське бачення мети проведення службового розслідування в органах Національної поліції України, яка полягає у тому щоб встановити всі обставини вчинення дисциплінарного проступку працівником поліції, а також застосування до порушника такого виду дисциплінарного стягнення, яке буде відповідати тяжкості дисциплінарного проступку;
- обгрунтовано необхідність наділення керівників органів Національної поліції України повноваженнями щодо ініціювання проведення попереднього службового розслідування;
- здійснено класифікацію джерел отримання інформації про вчинення працівником поліції дисциплінарного проступку, які запропоновано поділити на три групи: 1) інформація, що була отримана від громадян (заяви, скарги та повідомлення); 2) інформація, що була отримана від посадових осіб (або інших поліцейських), які не є безпосередніми керівниками поліцейського, що вчинив проступок; 3) інформація, що була отримана від засобів масової інформації;
- запропоновано у Дисциплінарному статуті Національної поліції України закріпити положення відповідно до якого «На період відсторонення поліцейського від виконання службових обов'язків (посади) йому не виплачується заробітна плата та інші надбавки та премії». Таким чином, зазначене автоматично стає ще одним заходом дисциплінарного стягнення. Разом із тим відзначено, що у випадку,

коли комісією буде спростовано факт вчинення дисциплінарного проступку, працівнику поліції має бути виплачено всю заробітну платню з усіма преміями та надбавками за весь період, коли його було відсторонено від служби;

удосконалено:

- перелік завдань службового розслідування в органах Національної поліції України, до яких віднесено: визначення обставин вчинення дисциплінарного проступку; встановлення кола осіб, які були причетні до порушення службової дисципліни, та осіб, дії чи бездіяльність яких сприяли негативним наслідкам; причини вчинення порушення; пом'якшуючі та обтяжуючі обставини; визначити які саме норми законодавства було порушено; встановити вид стягнення, яке слід застосувати до винних осіб;

- поняття службового розслідування в органах Національної поліції України – це сукупність законодавчо визначених дій з боку спеціально уповноваженого органу (дисциплінарної комісії), які здійснюються з метою визначення наявності вини, характеру, тяжкості та з'ясуванні всіх обставин вчинених працівником поліції протиправних дій (чи бездіяльності);

- перелік дисциплінарних стягнень, які можуть бути застосовані до працівниками поліції за результатами проведення службового розслідування. Зокрема запропоновано передбачити стягнення фінансового характеру, яке полягає у позбавленні працівника премій та надбавок на певний період часу в залежності від тяжкості дисциплінарного проступку;

- розуміння принципу законності під час проведення службового розслідування, зміст якого полягає в обов'язку учасників службового розслідування суворо та неухильно дотримуватись, виконувати та застосовувати вимоги законів та підзаконних нормативних актів, а також чітко слідувати встановленому законом порядку проведення службового розслідування. Констатовано, що успішне проведення службового розслідування в органах Національної поліції України неможливе без чіткого дотримання діючих законів та інших нормативно-правових актів. А відтак, неухильне дотримання принципу законності повинно гарантувати об'єктивність, повноту і всебічність службового розслідування;

дістало подальший розвиток:

- теза про те, що у правовому регулюванні порядку проведення службових в органах Національної поліції України ключова роль належить саме нормам трудового права;

- обґрунтування позиції, що прогалини в законодавстві, яке визначає правові засади проведення службових розслідувань в органах Національної поліції України, є явищем тільки негативним, оскільки неврегульованість, або недостатнє врегулювання певного кола питань, може призвести до неякісного виконання службовими особами своїх обов'язків, що в свою чергу може призвести до порушення прав осіб, відносно яких проводиться службове розслідування;

- пропозиція застосувати більш диференційований підхід до встановлення строків проведення службових розслідувань (в залежності від тяжкості вчиненого дисциплінарного проступку);

- точка зору, що принцип встановлення об'єктивної істини під час проведення службового розслідування в органах Національної поліції України, по суті зводиться до наступного: розкриття конкретної протиправної дії; виявлення особи, яка її вчинила; недопущення притягнення до відповідальності невинуватих; забезпечення законності тих висновків, до яких прийде Дисциплінарна комісія; попередження вчинення протиправної поведінки; гарантія забезпечення прав та законних інтересів всіх учасників службового розслідування в органах поліції.

Практичне значення одержаних результатів полягає в тому, що вони становлять як науково-теоретичний, так і практичний інтерес, зокрема можуть бути використані у:

- а) правотворчості – при удосконаленні законодавства, яке визначає правові засади проведення службових розслідувань в органах Національної поліції України;

- б) правозастосовчій діяльності – для удосконалення практики проведення службових розслідувань в органах Національної поліції України;

- в) практичній діяльності – для покращення діяльності Дисциплінарних комісій Національної поліції України;

- г) науково-дослідній сфері — для проведення подальших науково-методологічних розробок щодо удосконалення порядку проведення службових розслідувань в Нацполіції, а також для навчання поліцейських та підвищення їх кваліфікації.

Апробація результатів дисертації. Підсумки розроблення проблеми в цілому, окремі її аспекти, одержані узагальнення і висновки було оприлюднено на міжнародних та національних науково-практичних конференціях, семінарах та круглих столах: «Шляхи вдосконалення нормативно-правової бази України як основи сталого розвитку суспільства» (Харків, 2016), «Шляхи вдосконалення нормативно-правової бази України як основи сталого розвитку

суспільств» (Дніпро, 2017), «Проблеми та стан дотримання захисту прав людини в Україні» (Львів, 2018).

Публікації. Основні результати дисертаційного дослідження викладено в 5 статтях, опублікованих у наукових фахових виданнях України та наукових періодичних виданнях інших держав, 3 тезах наукових повідомлень на науково-практичних конференціях, які додатково відображають наукові результати дисертації.

Структура та обсяг дисертації. Дисертація складається зі вступу, трьох розділів, поділених на 8 підрозділів, висновків, списку використаних джерел. Загальний обсяг дисертації – 205 сторінок. Список використаних джерел містить 241 найменування і займає 23 сторінки.

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У Вступі обґрунтовано вибір теми дисертаційного дослідження, ступінь розробки проблеми, вказується зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами, грантами, визначаються мета, завдання, об'єкт, предмет, методи дослідження, наукова новизна отриманих результатів, їх практичне значення, апробація дисертаційної роботи, структура дисертації та загальна кількість публікацій.

Розділ 1 «Теоретико-методологічні засади проведення службових розслідувань в органах національної поліції України» складається з трьох підрозділів, які присвячено: визначенню сутності та значенню проведення службових розслідувань в органах Національної поліції України; окресленню принципів правового регулювання службових розслідувань в органах Національної поліції України; встановлюється як співвідносяться норми трудового та адміністративного права у правовому регулюванні службових розслідувань в органах Національної поліції України.

У підрозділі 1.1 «Сутність та значення проведення службових розслідувань в органах Національної поліції України» з метою визначення сутності поняття «службові розслідування в органах Національної поліції України», досліджено теоретичні підходи щодо визначення поняття дисциплінарне провадження, складовою частиною якого є службові розслідування. Крім того, було встановлено, що термін «службова перевірка» у жодному разі не може підміняти собою «службові розслідування», адже її головним завданням є з'ясування наявності підстав для проведення службового розслідування або встановлення обставин вчинення дисциплінарного проступку, тобто воно передусім встановлює необхідність проведення останнього.

Акцентується увага, що повноцінне встановлення сутності та значення «службового розслідування» є в край необхідним, адже від розуміння останнього залежить якісний рівень всіх необхідних дій з його проведення та сприятиме досягненню справедливих результатів з накладання дисциплінарного стягнення на працівника органів Національної поліції України. Пропонується авторське визначення поняття «службові розслідування в органах Національної поліції України». Наголошується на виключній важливості проведення службових розслідувань, як для самих працівників поліції, так і для власне органів Національної поліції України.

У підрозділі 1.2 «Принципи правового регулювання службових розслідувань в органах Національної поліції України» досліджуються теоретичні підходи щодо визначення понять: «принципи» та «принципи права», на основі чого надається авторське визначення терміну «принципи правового регулювання службових розслідувань в органах Національної поліції України».

Пропонується власне бачення щодо переліку принципів правового регулювання службових розслідувань в органах Національної поліції України. Акцентовано увагу, що кожен принцип, який повинен застосовуватись в службовому розслідуванні, повинен виконувати власну, чітко визначену роль в організації та діяльності суб'єктів службового розслідування. Однак, при цьому всі окреслені засади правового регулювання проведення службових розслідувань в органах Національної поліції не можуть розглядатись без урахування їхньої загальної єдності, адже вони діють в сукупності, переплітаються один з одним та мають прямий вплив один на одного.

Відзначено, що на законодавчому рівні та у науковій літературі й досі відсутня система принципів правового регулювання проведення службового розслідування в органах Національної поліції України. Зазначена тенденція є вкрай негативною тому, що науковці та практики починають висувати свої підходи до розуміння зазначеного питання, що в свою чергу не призводить до юридичної обґрунтованості їх значення та навіть більший розмитості викладених нами принципів. Саме тому наголошено, що всі вказані у роботі засади повинні бути закріплені в чинному законодавстві, тобто бути оформленими на якісно новому рівні.

У підрозділі 1.3 «Співвідношення норм трудового та адміністративного права у правовому регулюванні службових розслідувань в органах Національної поліції України» акцентується увага на тому, що серед науковців досі не існує єдності у тому, нормами якої галузі права повинні бути врегульовані правовідносини,

які виникають в процесі проведення службових розслідувань в органах Національної поліції. Досліджено доктринальні позиції з цього приводу.

На основі аналізу норм адміністративного та трудового права встановлено, що у правовому регулюванні порядку проведення службових в органах Національної поліції України ключова роль належить саме нормам трудового права, що пояснюється наступними обставинами: по-перше, незважаючи на всю специфіку проходження служби в органах Національної поліції України, поліцейські в першу чергу здійснюють трудову діяльність та є найманими працівниками; по-друге, одним із результатів проведення службового розслідування є притягнення винного працівника поліції до дисциплінарної відповідальності. Остання також є категорією галузі трудового права, та передбачає обов'язок працівника (поліцейського) відповісти перед роботодавцем за вчинення ним дисциплінарного проступку. Загальні засади дисциплінарної відповідальності визначають Кодексом законів про працю України та деталізуються у відповідному спеціальному законодавстві; по-третє, у загальному вигляді дисциплінарне провадження врегульовано КЗпП, а тому і відносини щодо притягнення державних службовців до дисциплінарної відповідальності також входять до сфери дії трудового права.

Розділ 2 «Підстави та порядок проведення службових розслідувань в органах Національної поліції України» складається з трьох підрозділів, в яких: визначаються та розглядаються підстави проведення службових розслідувань в органах Національної поліції України; розкривається порядок проведення службових розслідувань в органах поліції; окреслюються гарантії дотримання прав осіб відносно яких здійснюється службове розслідування.

У підрозділі 2.1 *«Підстави проведення службових розслідувань в органах Національної поліції України»* досліджуються теоретичні підходи щодо визначення поняття «підстава», пропонується авторське визначення поняття «підстави проведення службових розслідувань в органах Національної поліції України». Акцентовано увагу, що основною фактичною підставою для проведення службових розслідувань в органах Національної поліції України є вчинення дисциплінарного проступку поліцейським, або адміністративного правопорушення, порядок вирішення якого регулюється не Кодексом України про адміністративні правопорушення, а спеціальним законодавством, зокрема Дисциплінарним статутом Нацполіції та іншими підзаконними нормативно-правовим актами МВС України.

Встановлено, що дисциплінарним проступком поліцейського може вважатись фактичне невиконання своїх обов'язків, які передбачені Законом України «Про Національну поліцію», або вчинення дій, які не відповідають статусу поліцейського та негативно впливають на імідж окремого поліцейського та всієї Нацполіції взагалі.

Здійснено класифікацію джерел отримання інформації про вчинення працівником поліції дисциплінарного проступку, які запропоновано класифікувати наступним чином: 1) інформація, що була отримана від громадян (заяви, скарги та повідомлення); 2) інформація, що була отримана від посадових осіб (або інших поліцейських), які не є безпосередніми керівниками поліцейського, що вчинив проступок; 3) інформація, що була отримана від засобів масової інформації. Надано характеристику кожному із окреслених джерел, визначено їх переваги та недоліки.

Акцентується увага, що на сьогодні незважаючи на законодавче визначення підстав проведення службових розслідувань в органах Національної поліції України, у зазначеній сфері існує чимала кількість проблемних питань, які потребують негайного вирішення.

У підрозділі 2.2 «Порядок проведення службових розслідувань в органах поліції» визначаються етапи проведення службових розслідувань. Запропоновано виділити наступні етапи службових розслідувань: 1) підготовчий етап; 2) безпосереднє проведення розслідування; 3) завершальний етап, прийняття рішення. Надано змістовну характеристику вказаних етапів з одночасним поділом їх на підетапи.

В якості недоліку відповідного порядку відзначено недосконалість термінів проведення службового розслідування. Відмічено, що для окремих категорій справ термін 30 діб є досить обґрунтованим та відповідає реаліям. Втім, для найбільш простих справ, які пов'язані із несуттєвими дисциплінарними проступками, цей термін може бути скорочено до 1-ти робочих днів, що в свою чергу дозволить оптимізувати та пришвидшити роботу дисциплінарних комісій та на менший період часу відволікати поліцейських, що входять до їх складу, від основної роботи.

Аналізуючи види дисциплінарних стягнень, зроблено декілька зауважень, зокрема: по-перше, зазначено, що такі види стягнень як зауваження, догана та суворя догана є дещо морально застарілими, а їх застосування не має суттєвого виховного та морального впливу на правопорушника; по-друге, слід звернути увагу на те, що законодавцю варто було передбачити більш вичерпний перелік підстав, за яких до

працівника поліції може бути застосовано найбільш жорсткі види стягнень, зокрема: пониження у спеціальному званні на один ступінь; звільнення з посади; звільнення із служби в поліції.

Відзначається, що прийняття Дисциплінарного статуту Національної поліції України, Порядку проведення службових розслідувань у Національній поліції України, а також Положення про дисциплінарні комісії в Національній поліції України позитивним чином відобразилось на процесі проведення службових розслідувань в органах поліції. Втім, незважаючи на всі позитивні моменти було виділено певні недоліки.

У підрозділі 2.3 «Гарантії дотримання прав осіб відносно яких здійснюється службове розслідування» на основі аналізу наукових поглядів щодо сутності таких термінів як: «права і свободи» та «гарантія», надано авторське визначення поняття «гарантії дотримання прав осіб відносно яких здійснюється службове розслідування», під яким запропоновано розуміти сукупність законодавчо визначених інструментів та засобів, за допомогою яких вказані особи матимуть можливість реалізувати свої права та захистити власні інтереси під час проведення службового розслідування відносно них.

Здійснено класифікацію таких гарантій, які поділені на: 1) загальні, тобто такими що визначаються Конституцією України та іншими нормативно-правовими актами; 2) спеціальні, які визначаються Законом України «Про Національну поліцію» та Дисциплінарним статутом Національної поліції України.

Відзначається, що сьогодні законодавець дійсно зробив великий крок на шляху забезпечення гарантій дотримання прав осіб щодо яких проводиться службове розслідування в органах Національної поліції України. Втім, стан реалізації таких гарантій оцінено однозначно, що в першу чергу пов'язано із недосконалістю відповідного законодавства. Серед основних проблем у цій сфері названо: 1) слід більш детально визначити яка інформація щодо особи не може бути розголошеної в процесі проведення службового розслідування; 2) забезпечити надання безкоштовної правничої допомоги поліцейським під час проведення службового розслідування; 3) більш детально описати процедуру оскарження рішення дисциплінарної комісії.

Розділ 3 «Шляхи удосконалення правового регулювання проведення службових розслідувань в органах Національної поліції України» поділено на два підрозділи, в яких: запропоновано напрямки вдосконалення законодавства, яке визначає порядок проведення службових розслідувань в органах поліції, а також досліджується зарубіжний досвід правового регулювання проведення

службових розслідувань в органах поліції та визначаються можливості його використання в Україні.

У підрозділі 3.1 «Напрямки вдосконалення законодавства, яке визначає порядок проведення службових розслідувань в органах поліції» досліджено теоретичні підходи щодо визначення поняття «прогалина в законодавстві», на основі чого надано авторське визначення поняття прогалин в законодавстві, яке визначає правові засади проведення службових розслідувань в органах Національної поліції України.

Звертається увага на те, що існуючі прогалини у чинному законодавстві, яке регулює порядок проведення службових розслідувань в Національній поліції України, має суто негативний характер, оскільки неврегульованість, або недостатнє врегулювання певного кола питань, може призвести до неякісного виконання службовими особами своїх обов'язків, що в свою чергу може призвести до порушення прав осіб, відносно яких проводиться службове розслідування. Наголошено, що подолати прогалин у вказаному законодавстві можливе шляхом комплексного удосконалення вже діючих та розробки нових нормативно-правових актів у цій сфері.

Констатовано, що незважаючи на те, що діюче законодавство, яке регулює питання проведення службових розслідувань досить детально відображає етапи такого розслідування, разом із тим воно не позбавлено і певних недоліків. Тож, на основі аналізу наукової літератури та норм чинного законодавства України, було запропоновано власне бачення напрямків удосконалення законодавства, яке визначає порядок проведення службових розслідувань в органах поліції.

У підрозділі 3.2 «Зарубіжний досвід правового регулювання проведення службових розслідувань в органах поліції та можливості його використання в Україні» акцентовано увагу, що на сьогоднішній день, на шляху входження України до європейського політичного, інформаційного, економічного та правового простору, наша держава стикається з багатьма перепонами. Однією з таких перепон виступає недостатньо чітка урегульованість на законодавчому рівні питання про дисциплінарну відповідальність взагалі та порядку проведення службових розслідувань в органах державної влади, зокрема. Національна поліція України у цьому контексті не є виключенням.

Наголошено, що проблеми правового регулювання дисциплінарної відповідальності потребують окремого його дослідження в межах порівняльно-правового аналізу з практикою, яка

склалась в інших розвинених країнах Європи та Світу з метою визначення напрямів використання позитивного досвіду, реалізованого за кордоном, у відповідному національному правовому полі України.

Досліджено досвід провідних країн світу щодо правового регулювання проведення службових розслідувань в органах поліції. Зокрема, приділено увагу досвіду: Великобританії, Німеччини, Іспанії, США та Китаю. Також досліджено досвід країн-сусідів, таких як: Польща, Молдова та Республіка Білорусь.

З метою удосконалення правового регулювання проведення службових розслідувань в органах Національної поліції України було виділено найбільш позитивний досвід, який необхідно імплементувати у вітчизняне законодавство.

ВИСНОВКИ

У дисертації наведено теоретичне узагальнення та нове вирішення наукового завдання, яке полягає в тому, що б на підставі комплексного аналізу наукових досліджень, а також норм чинного законодавства України, практики проведення службових розслідувань, визначити особливості правового регулювання службових розслідувань в органах Національної поліції України та на основі аналізу позитивного зарубіжного досвіду надати науково обґрунтовані пропозиції та рекомендації щодо вдосконалення законодавства, яке регулює правовідносини у досліджуваній сфері суспільних відносин. У результаті дослідження сформульовано низку висновків та рекомендацій, основні з них такі:

1. Під службовим розслідуванням в органах Національної поліції України запропоновано розуміти сукупність законодавчо визначених дій з боку спеціально уповноваженого органу (дисциплінарної комісії), які здійснюються з метою визначення наявності вини, характеру, тяжкості та з'ясуванні всіх обставин вчинених працівником поліції протиправних дій (чи бездіяльності). Результатом службового розслідування є юридично значимі висновки, що стають підставою до притягнення чи не притягнення до відповідальності працівника поліції щодо якого таке розслідування проводилось.

Обґрунтовано, що проведення службового розслідування має важливе значення: по-перше, для працівників поліції, оскільки можливість його проведення є додатковою гарантією того, що службово-трудові права особи, стосовно якої здійснюється службове розслідування не будуть порушені; по-друге, для самих органів Національної поліції України, тому що проведення службового розслідування дозволяє визначити проблемні місця у практичній

діяльності поліцейських та створити умови, за яких такі обставини не повторяться у майбутньому; по-третє, для громадськості, так як діяльність поліції стає більш прозорою та зрозумілою.

2. Під принципами правового регулювання службових розслідувань в органах Національної поліції України запропоновано розуміти основоположні, ключові засади (ідеї), які лежать в основі здійснення відповідної діяльності. Підкреслено, що саме принципи є об'єктивним відображення найбільш специфічних особливостей такого регулювання, а їх дотримання є обов'язковою умовою для всіх учасників таких правових відносин.

До основних принципів правового регулювання службових розслідувань в органах Національної поліції України віднесено: верховенство права, законності, рівності усіх учасників дисциплінарного провадження перед законом; гласності, економичності та швидкості службового розслідування; гуманності; презумпції невинуватості; принцип встановлення об'єктивної істини; самостійності прийняття рішення (одноособовості проведення службового розслідування Комісією, як єдиним суб'єктом, якому законом доручено провести останнє); засада забезпечення права на захист. Акцентовано увагу, що кожен принцип, який повинен застосовуватись в службовому розслідуванні, повинен виконувати власну, чітко визначену роль в організації та діяльності суб'єктів службового розслідування. Однак, при цьому всі окреслені засади правового регулювання проведення службових розслідувань в органах Національної поліції не можуть розглядатись без урахування їхньої загальної єдності, адже вони діють в сукупності, переплітаються один з одним та мають прямий вплив один на одного. Наголошено на необхідності закріплення принципів правового регулювання службових розслідувань в органах Національної поліції України на законодавчому рівні.

3. Встановлено, що у правовому регулюванні порядку проведення службових в органах Національної поліції України ключова роль належить саме нормам трудового права, що пояснюється наступними обставинами:

- по-перше, незважаючи на всю специфіку проходження служби в органах Національної поліції України, поліцейські в першу чергу здійснюють трудову діяльність та є найманими працівниками;
- по-друге, одним із результатів проведення службового розслідування є притягнення винного працівника поліції до дисциплінарної відповідальності. Остання також є категорією галузі трудового права, та передбачає обов'язок працівника (поліцейського)

відповісти перед роботодавцем за вчинення ним дисциплінарного проступку. Загальні засади дисциплінарної відповідальності визначають Кодексом законів про працю України та деталізуються у відповідному спеціальному законодавстві;

- по-третє, у загальному вигляді дисциплінарне провадження врегульовано КЗпП, а тому і відносини щодо притягнення державних службовців до дисциплінарної відповідальності також входять до сфери дії трудового права.

4. Встановлено, що підставами проведення службових розслідувань в органах Національної поліції України є виникнення певної законодавчо закріпленої умови (дії чи бездіяльності), наявність якої у подальшому є передумовою виникнення нових правовідносин, зокрема щодо безпосереднього проведення службового розслідування. А відтак, підстава, в контексті визначеної проблематики, – це своєрідний спонукаючий фактор для уповноважених органів вчиняти дії певного характеру, зокрема, проведення службового розслідування.

Констатовано, основною фактичною підставою для проведення службових розслідувань в органах Національної поліції України є вчинення дисциплінарного проступку поліцейським, або адміністративного правопорушення, порядок вирішення якого регулюється не Кодексом України про адміністративні правопорушення, а спеціальним законодавством, зокрема Дисциплінарним статутом Нацполіції та іншими підзаконними нормативно-правовими актами МВС України.

5. Під поняттям порядок проведення службових розслідувань в органах Національної поліції України запропоновано розуміти, визначену та закріплену на законодавчому рівні послідовність дій, які мають вчинити уповноважені органи для проведення якісного та оперативного службового розслідування. Дотримання порядку проведення службових розслідувань в органах поліції дозволить: по-перше, забезпечити дотримання режиму законності у функціонуванні відповідного органу державної влади та їх структурних підрозділів; по-друге, створити умови за яких буде дотримано всі службово-трудова права працівника відносно якого здійснюється службове розслідування; по-третє, дозволить мінімізувати можливість виникнення ситуацій з оскарження рішень дисциплінарних комісій.

Встановлено, що порядок проведення службових розслідувань в органах поліції можна поділити на три ключові етапи: а) підготовчий етап; б) безпосереднє проведення розслідування; в) завершальний етап, прийняття рішення.

Відзначено, що прийняття Дисциплінарного статуту Національної поліції України, Порядку проведення службових розслідувань у Національній поліції України, а також Положення про дисциплінарні комісії в Національній поліції України позитивним чином відобразилось на процесі проведення службових розслідувань в органах поліції. Втім, незважаючи на всі позитивні моменти відмічено і певні недоліки, зокрема: а) слід встановити більш диференційований підхід до строків проведення службових розслідувань (в залежності від тяжкості вчиненого дисциплінарного проступку); б) у положення про порядок формування дисциплінарних комісій слід внести зміни, зокрема більш детально описати процедуру залучення громадськості до складу дисциплінарних комісій; в) переглянути види дисциплінарних стягнень.

6. Під гарантіями дотримання прав осіб відносно яких здійснюється службове розслідування запропоновано розуміти сукупність законодавчо визначених інструментів та засобів, за допомогою яких вказані особи матимуть можливість реалізувати свої права та захистити власні інтереси під час проведення службового розслідування відносно них.

Акцентовано увагу, що законодавець зробив великий крок на шляху забезпечення гарантій дотримання прав осіб щодо яких проводиться службове розслідування в органах Національної поліції України. Втім, стан реалізації таких гарантій не можна оцінити однозначно, що в першу чергу пов'язано із недосконалістю відповідного законодавства. Серед основних напрямків удосконалення відповідних гарантій виокремлено необхідність: 1) більш детально визначити яка інформація щодо особи не може бути розголошеною в процесі проведення службового розслідування; 2) забезпечити надання безкоштовної правничої допомоги поліцейським під час проведення службового розслідування; 3) більш детально описати процедуру оскарження рішення дисциплінарної комісії у позасудовому порядку.

7. Відзначено, що незважаючи на те, що діюче законодавство, яке регулює питання проведення службових розслідувань в органах Національної поліції України досить детально відображає етапи такого розслідування, разом із тим воно не позбавлено і певних недоліків. Тож, на основі аналізу наукової літератури та норм чинного законодавства України, було виділено наступні напрямки удосконалення законодавства, яке визначає порядок проведення службових розслідувань в органах Національної поліції України:

- на законодавчому рівні, зокрема у Порядку проведення службових розслідувань в Національній поліції України, визначити мету та завдання проведення службових розслідувань;

- переглянути порядок реєстрації звернень громадян про вчинення дисциплінарних проступків працівниками поліції. Крім того, додаткового доопрацювань потребує порядок розгляду відповідних звернень;

- удосконалити процедури залучення представників громадськості до складу Дисциплінарних комісій Національної поліції України, шляхом затвердження окремого підзаконного нормативно-правового акту;

- розробити більш детальний порядок відсторонення поліцейського від виконання службових обов'язків (посади);

- в якості виду дисциплінарних стягнень запровадити стягнення фінансового характеру (позбавлення премій, надбавок на певний період часу, тощо);

- закріпити підстави та порядок притягнення до відповідальності голови та членів дисциплінарної комісії у разі невиконання, чи неналежного виконання ними своїх обов'язків.

Підкреслено, що запровадження вказаних вище змін, дозволить якісно покращити процедуру проведення службових розслідувань в органах Національної поліції України, та позитивно вплине на стан дотримання прав осіб відносно яких таке службове розслідування проводиться.

8. На основі аналізу зарубіжного досвіду проведення службових розслідувань в органах поліції, узагальнено досвід, який найбільш доцільно імплементувати у вітчизняне законодавство, а саме:

- запровадити можливість проведення попереднього розслідування з метою встановлення осіб, що причетні до скоєння дисциплінарного проступку;

- створити умови, за яких інформація про працівника, який повідомляє про дисциплінарне порушення іншого поліцейського буде закритою, що дозволить захистити інтереси працівника, який таку інформацію надав;

- зобов'язати дисциплінарну комісію роботи більш змістовне і детальне обґрунтування виду дисциплінарного стягнення;

- на прикладі Республіки Казахстан забезпечити більш прозорий підхід до формування дисциплінарної комісії шляхом проведення відкритого голосування;

- запровадити досвід Великобританії, відповідно до якого працівнику щодо якого проводиться службове розслідування надається

безкоштовна підтримка шляхом закріплення за ним спеціального співробітника (співробітник-друг). Зазначене, на нашу думку, має важливе психологічне значення, оскільки в такому випадку особа, щодо якої проводиться службове розслідування відчуває себе більш захищеною.

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

Наукові праці, в яких опубліковані основні наукові результати дисертації:

1. Баглаєнко С.С. Досвід Великобританії та США у сфері правового регулювання проведення службових розслідувань в органах поліції та можливості його використання в Україні. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія «Юридичні науки»*. 2016. Випуск 6-2. Т. 3. С. 212-217.

2. Баглаєнко С.С. Порядок проведення службових розслідувань в органах Національної поліції України. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2018. №1. Том 3. С. 133-138.

3. Баглаєнко С.С. К характеристике отдельных оснований проведения служебных расследований в органах Национальной полиции Украины. *Право и закон*. 2018. № 2. С. 118–123. (Кыргызская Республика)

4. Баглаєнко С.С. Напрямки вдосконалення законодавства, яке визначає порядок проведення службових розслідувань в органах Національної поліції України. *Порівняльно-аналітичне право*. 2018. № 6. С. 101-106.

5. Баглаєнко С.С. Гарантії дотримання прав осіб відносно яких здійснюється службове розслідування в органах Національної поліції України. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія «Юриспруденція»*. 2018. № 36. С. 134-138.

Наукові праці, які засвідчують апробацію результатів дослідження:

6. Баглаєнко С.С. Характеристика рішення атестаційної комісії як юридичного факту // *Шляхи вдосконалення нормативно-правової бази України як основи сталого розвитку суспільства: Міжнародна науково-практична конференція, м. Харків, 2-3 вересня 2016 р. – Х. : Східноукраїнська наукова юридична організація, 2016. С. 41-44.*

7. Баглаєнко С.С. Звернення громадян як підстава для проведення службових розслідувань в органах національної поліції

України // *Юридичні наукові дискусії як фактор сталого розвитку правової доктрини та законодавства: Міжнародна науково-практична конференція, м. Київ, 7-8 квітня 2017 р.* С. 49-52.

8. Баглаєнко С.С. Інформація засобів масової інформації як підстава проведення службового розслідування в органах національної поліції України // *Актуальні питання правової теорії та юридичної практики: Матеріали міжнародної науково-практичної конференції (м. Одеса, Україна, 10–11 серпня 2018 р.). – Одеса: ГО «Причорноморська фундація права», 2018.* С. 41-43.

АНОТАЦІЯ

Баглаєнко С.С. Особливості правового регулювання службових розслідувань в органах Національної поліції України

Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.05 – трудове право; право соціального забезпечення. – Харківський національний університет внутрішніх справ, Харків, 2019.

У дисертації наведено теоретичне узагальнення та нове вирішення наукового завдання, що полягає у визначенні особливостей правового регулювання проведення службових розслідувань в органах Національної поліції України, а також опрацюванні відповідних пропозицій та рекомендацій щодо його вдосконалення.

Визначається сутність та значення проведення службових розслідувань в органах Національної поліції України. Окреслюються принципи правового регулювання службових розслідувань в органах Національної поліції України. З'ясовується, як співвідносяться норми трудового та адміністративного права у правовому регулюванні службових розслідувань в органах Національної поліції України. Визначаються підстави проведення службових розслідувань в органах Національної поліції України. Надається характеристика порядку проведення службових розслідувань в органах поліції та визначаються його етапи. Розкривається сутність гарантій дотримання прав осіб відносно яких здійснюється службове розслідування. Визначаються напрямки вдосконалення законодавства, яке визначає порядок проведення службових розслідувань в органах поліції. Узагальнюється зарубіжний досвід правового регулювання службових розслідувань в органах Національної поліції України та пропонуються шляхи його імплементації в українське законодавство.

Ключові слова: правове регулювання, порядок, підстави, службове розслідування, дисциплінарне провадження, гарантії, зарубіжний досвід, норми права, трудове право, адміністративне право, принципи, Національна поліція України.

АНОТАЦІЯ

Баглаєнко С.С. Особенности правового регулирования службных расследований в органах Национальной полиции Украины - квалификационный научный труд на правах рукописи.

Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.05 – трудовое право; право социального обеспечения. – Харьковский национальный университет внутренних дел, Харьков, 2019.

Диссертационное исследование посвящено актуальной проблематике, - совершенствованию правового регулирования проведения службных расследований в органах Национальной полиции Украины. В диссертации приведено теоретическое обобщение и новое решение научной задачи, которая заключается в определении особенностей правового регулирования проведения службных расследований в органах Национальной полиции Украины, а также разработке соответствующих предложений и рекомендаций по его совершенствованию.

Определяется сущность и значение проведения службных расследований в органах Национальной полиции Украины. Определяются принципы правового регулирования службных расследований в органах Национальной полиции Украины. Выясняется, как соотносятся нормы трудового и административного права в правовом регулировании службных расследований в органах Национальной полиции Украины. Определяются основания проведения службных расследований в органах Национальной полиции Украины. Дается характеристика порядку проведения службных расследований в органах полиции, и определяются его этапы. Раскрывается сущность гарантий соблюдения прав лиц, в отношении которых осуществляется службное расследование. Определяются направления совершенствования законодательства, которое определяет порядок проведения службных расследований в органах полиции. Обобщается зарубежный опыт правового регулирования службных расследований в органах Национальной полиции Украины, и предлагаются пути его имплементации в украинское законодательство.

Ключевые слова: правовое регулирование, порядок, основания, служебное расследование, дисциплинарное производство, гарантии, зарубежный опыт, нормы права, трудовое право, административное право, принципы, Национальная полиция Украина.

SUMMARY

Bahlaienko S.S. Specific Features of Legal Regulation of Internal Investigations within the National Police of Ukraine. Qualifying scientific work as the manuscript.

The thesis for a candidate's degree by the specialty 12.00.05 – labor law; social guaranteeing law. (081 – Jurisprudence). – Kharkiv National University of Internal Affairs, Kharkiv, 2019.

The author of the dissertation has presented theoretical generalization and a new solution to the scientific problem, which is to determine specific features of legal regulation of conducting internal investigations within the National Police of Ukraine, as well as to work out appropriate propositions and recommendations for its improvement.

The essence and significance of conducting internal investigations within the National Police of Ukraine have been determined. The principles of legal regulation of internal investigations within the National Police of Ukraine have been outlined. The author has clarified the correlation of the norms of labor and administrative law in the legal regulation of internal investigations within the National Police of Ukraine. The grounds for conducting internal investigations within the National Police of Ukraine have been determined. Characteristics of the procedure for conducting internal investigations within police agencies have been provided; and its stages have been determined. The author has revealed the essence of the guarantees of keeping the rights of persons, who are under internal investigation. Directions of improving the legislation, which determines the procedure of conducting internal investigations within police agencies, have been defined. International experience of legal regulation of internal investigations within the National Police of Ukraine has been generalized and the ways of its implementation into Ukrainian legislation have been offered.

Key words: legal regulation, procedure, grounds, internal investigations, disciplinary proceedings, guarantees, international experience, law norms, labor law, administrative law, principles, the National Police of Ukraine.

Підписано до друку 20.02.2019. Папір офсетний. Друк офсетний.
Формат 60×90/16. Умов. друк. арк. 0,9. Обл.-вид. арк. 0,9.
Тираж 100 прим.

Видавець і виготовлювач

Харківський національний університет внутрішніх справ,
просп. Л. Ландау, 27, м. Харків, 61080.

Свідоцтво суб'єкта видавничої справи ДК № 3087 від 22.01.2008.