

11. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, від 30.11.2015 № 984_011. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/984_011 (дата звернення: 21.01.2019).

12. Директиви Ради 2006/112/ЄС про спільну систему податку на додану вартість від 28.11.2006 № 994_928. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_928#o488 (дата звернення: 10.01.2019).

13. Тринадцята директива Ради Європейського Співтовариства 86/560/ЄЕС щодо гармонізації законодавства держав-членів Європейського Співтовариства щодо податків з обороту – Правила відшкодування податку на додану вартість платникам податку, які не мають постійного місця здійснення підприємницької діяльності на території Європейського Співтовариства, від 17 листопада 1986 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_365 (дата звернення: 10.01.2019).

14. Андрійчук Ю.А. Правове регулювання відшкодування податку на додану вартість в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 / Держ. НДІ МВС України. Київ, 2011. 20 с.

15. Безверхий К., Юрченко О. Механізм бюджетного відшкодування ПДВ: теорія та практика. *Бухгалтерський облік і аудит*. 2016. № 9. С. 13–17.

16. Інформація про обсяги відшкодування податку на додану вартість з державного бюджету у 2018 році. *Офіційний сайт ДФС України*. URL: <http://sfs.gov.ua/diyalnist-vidshkoduvannya-pdchv/informatsiya-pro-obsyagi-vidshkoduvannya/361284.html> (дата звернення: 10.01.2019).

17. Надходження від податків і зборів Офіційний сайт ДФС України. URL: <http://sfs.gov.ua/diyalnist-pokazniki-roboti/nadhodjennya-podatkov-i-zboriv--obov'яз/nadhodjennya-podatkov-i-zboriv/> (дата звернення: 10.01.2019).

18. Офіційний сайт ДФС України. URL: <http://sfs.gov.ua/media-tsentr/novini/364443.html> (дата звернення: 21.01.2019).

19. Філіппова Н.В. Гармонізація оподаткування податком на додану вартість в контексті реалізації зовнішньої фінансової науки: автореф. дис. ... канд. економ. наук: спец. 08.00.08. Краматорськ, 2017. 20 с.

УДК 349.22

НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ЗАКОНОДАВСТВА, ЯКЕ ВИЗНАЧАЄ ПОРЯДОК ПРОВЕДЕННЯ СЛУЖБОВИХ РОЗСЛІДУВАНЬ В ОРГАНАХ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ

AREAS OF IMPROVEMENT OF LEGISLATION, WHICH DEFINES THE PROCEDURE FOR CONDUCTING OFFICIAL INVESTIGATIONS IN THE POLICE

Багласенко С.С.,

*здобувач кафедри правового забезпечення господарської діяльності факультету № 6
Харківського національного університету внутрішніх справ*

У статті на основі аналізу наукових поглядів учених та норм чинного законодавства України визначено найбільш пріоритетні напрями вдосконалення законодавства, яке визначає порядок проведення службових розслідувань в органах Національної поліції України. Обґрунтовано, що на сьогодні постала нагальна необхідність прийняття двох нормативно-правових актів, зокрема: «Інструкції про порядок проведення службових розслідувань в органах Національної поліції України» та «Порядку залучення громадян до складу дисциплінарних комісій Національної поліції України».

Ключові слова: вдосконалення, законодавство, порядок, проведення службових розслідувань, Національна поліція України.

В статье на основе анализа научных взглядов ученых и норм действующего законодательства Украины определены наиболее приоритетные направления совершенствования законодательства, которое определяет порядок проведения служебных расследований в органах Национальной полиции Украины. Обосновано, что сегодня возникла насущная потребность принятия двух нормативно-правовых актов, в частности: «Инструкции о порядке проведения служебных расследований в органах Национальной полиции Украины» и «Порядка привлечения граждан в состав дисциплинарных комиссий Национальной полиции Украины».

Ключевые слова: совершенствование, законодательство, порядок, проведение служебных расследований, Национальная полиция Украина.

In the article, on the basis of the analysis of scientific views of scientists and the norms of the current legislation of Ukraine, the most priority directions of perfection of legislation are determined, which determines the procedure of conducting official investigations in the bodies of the National Police of Ukraine. It is substantiated that today there is an urgent need for the adoption of two normative legal acts, in particular: "Instructions on the procedure for conducting official investigations in the bodies of the National Police of Ukraine" and "The Procedure for Involving Citizens in the Disciplinary Commissions of the National Police of Ukraine".

Key words: improvement, legislation, procedure, conduct of official investigations, National Police of Ukraine.

Незважаючи на те, що більшість нормативно-правових актів, норми яких спрямовані на визначення порядку проведення службових розслідувань в органах Національної поліції України, були прийняті відносно недавно, втім, законодавство у цій сфері потребує вдосконалення, а його недоліки пов'язані з наявністю прогалин у ньому. Незважаючи на все різноманіття підходів щодо визначення поняття «законодавство», більшість науковців сходяться на тому, що воно представляє собою сукупність нормативно-правових актів різної юридичної сили, які були прийняті у визначеному законом порядку, та норми яких спрямовані на те, щоб врегулювати певні суспільні відносини. На сьогодні одним із ключових завдань держави є створити стабільне, якісне

та ефективне законодавство, адже від того, наскільки якісно будуть врегульовані правовідносини, напряму залежить стан дотримання законності та правопорядку в державі взагалі. Таким чином, прогалини в законодавстві, що визначає правові засади проведення службових розслідувань в органах Національної поліції України, є явищем негативним, оскільки неврегульованість або недостатнє врегулювання певного кола питань може призвести до некісного виконання службовими особами своїх обов'язків, що у свою чергу може призвести до порушення прав осіб, відносно яких проводиться службове розслідування.

Окремі проблемні аспекти правового регулювання порядку проведення службових розслідувань в органах по-

ліції у своїх наукових працях розглядали: К.Н. Гусов, В.Н. Толкунова, В.Ю. Нестеренко, І.І. Токар, В.В. Хмелевська, Р.С. Мельник, Д.Д. Лилак, В.Г. Кузнецов, Ю.П. Сурмін, В.Д. Бакуменко, А.М. Михненко, С.С. Шоптенко та багато інших. Однак науковці фактично поза увагою залишили питання вдосконалення законодавства, яке визначає порядок проведення службових розслідувань в органах Національної поліції України, що, беззаперечно, є суттєвою прогалиною.

Саме тому мета статті – визначити шляхи вдосконалення законодавства, яке визначає порядок проведення службових розслідувань в органах Національної поліції України.

Подолати прогалини в законодавстві, що визначає правові засади проведення службового розслідування в органах Національної поліції, на нашу думку, можливе шляхом комплексного удосконалення вже діючих та розробки нових нормативно-правових актів у цій сфері. Так, першим напрямком, на який слід звернути увагу, – це теоретична база представленої проблематики. Зокрема, на законодавчому рівні необхідно визначити поняття службового розслідування, його мету та завдання. Визначення мети має важливе теоретичне значення, оскільки неправильно сформована мета може призвести до неправильного вектору здійснення певної діяльності, що вже апіорі є явищем негативним. Так, метою проведення службового розслідування в органах Національної поліції є: встановлення всіх обставин вчинення дисциплінарного проступку, а також застосування до порушника такого виду дисциплінарного стягнення, яке буде відповідати тяжкості дисциплінарного проступку. Відомо, що досягненню мети має передувати вирішення конкретних завдань. У загальному розумінні завдання – це те, що потребує розв'язання на шляху до досягнення кінцевої мети. У свою чергу завданнями проведення службового розслідування є: 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.

Ще одне проблемне питання, якому слід приділити увагу в контексті визначеної проблематики, – визначення підстав проведення службового розслідування в органах поліції України. Зокрема, ми переконані, що, окрім видів дисциплінарних проступків, слід приділити увагу порядку реєстрації заяв осіб, котрі повідомили про вчинення поліцейським дисциплінарного проступку. Особливу увагу слід звернути на порядок використання інформації про вчинення дисциплінарного проступку, яка була отримана від засобів масової інформації. Таким чином, як вбачається, є можливим не лише забезпечити прозорість діяльності Нацполіції, а й створити умови для ефективної взаємодії поліції з населенням та засобами масової інформації.

Окрім напрямом удосконалення законодавства, яке визначає порядок проведення службових розслідувань в органах поліції, є удосконалення порядку призначення службового розслідування. У цьому контексті слід відзначити «Інструкцію про порядок проведення службових розслідувань в органах внутрішніх справ України», в якій зазначений аспект висвітлюється достатньо детально. Втім, як недолік слід визначити те, що законодавець не закріпив за керівником структурного підрозділу, який уповноважений призначати службове розслідування, обов'язку детально ознайомлюватися зі скаргами та з'ясовувати всі обставини, за яких скарга була подана, тощо. Вказане пов'язано з тим, що на практиці є випадки, коли стає відомий факт вчинення дисциплінарного проступку, однак не відома особа, яка його вчинила, або ж під підозрою опиняється декілька осіб, тобто повинно бути з'ясовано, чи сталася така подія внаслідок людського фактору, і встановлено винну особу, чи причиною займання стала обставина, що не залежала від волі особи. Для цього повинна бути створена комісія, яка буде займатися вирішенням питань

причетності чи непричетності осіб до настання факту порушення. Тому, на думку В.А. Бортника, службова перевірка по факту правопорушення (проступку) є необхідним елементом у механізмі реалізації притягнення працівників поліції до дисциплінарної відповідальності, яка полягає в комплексній діяльності спеціально створеної комісії відповідного структурного підрозділу, що проводиться з метою з'ясування обставин, які призвели до правопорушення та причетності до його скоєння посадових чи службових осіб. Проведення службової перевірки стосовно факту дисциплінарного проступку та встановлення особи, що вчинила такий проступок, є підставою для проведення службового розслідування з метою визначення ступеня винності цієї особи та обрання міри дисциплінарного стягнення [1].

Наступне проблемне питання, на яке хотілося б звернути увагу – розроблення порядку формування дисциплінарної комісії, зокрема, в частині залучення до її складу представників громадськості. У цьому контексті вважаємо доцільним розробити окремий підзаконний нормативно-правовий акт, який би врегулював зазначене питання. Вказаний Порядок повинен містити такі положення: 1) містити чіткі вимоги щодо кандидатів, які мають змогу бути членом комісії (зокрема, на нашу думку, обов'язком повинні бути вища юридична освіта та бездоганна репутація); 2) кількість представників, їхні права та обов'язки; 3) взаємну відповідальність сторін; 4) документи, які необхідно подати члену комісії; тощо.

Крім того, слід відзначити, що чинним законодавством не врегульовано питання документального оформлення засідань дисциплінарної комісії. А отже, слід використовувати аналогію Закону України «Про державну службу», зокрема, частиною п'ятою статті 16, якою передбачено оформлення протоколами рішення Комісії. Тож, доцільним слід визнати ведення протоколів засідань дисциплінарної комісії [2, с. 52; 3]. Як недолік слід вказати, що в жодному нормативно-правовому акті не визначено питання правового статусу голови Дисциплінарної комісії, не визначено також порядок його обрання.

Не менш важливим проблемним питанням є порядок відсторонення поліцейського від виконання службових обов'язків (посади). У даному випадку законодавець не визначив: чи зберігається за працівником поліції на цей момент заробітна плата. Це питання, на нашу думку, є вкрай важливим, що, власне, виходить зі змісту та призначення самої зарплати. Так, досліджуючи заробітну плату, К.М. Гусов і В.М. Толкунова підкреслюють обов'язкову наявність способу встановлення умов про винагороду працівника за виконану роботу і систематичність виплати винагороди. При цьому правознавці формулюють поняття заробітної плати як «встановлену угодою сторін (не нижче за державний мінімум) і передбачену колективним договором, угодою систематичну винагороду працівника за виконану роботу за трудовим договором (контрактом)» [4, с. 300]. Відповідно до Закону України «Про оплату праці», заробітна плата – це винагорода, обчислена, як правило, в грошовому виразі, яку за трудовим договором роботодавець виплачує працівникові за виконану ним роботу. Розмір заробітної плати залежить від складності та умов виконаної роботи, професійно-ділових якостей працівника, результатів його праці та господарської діяльності підприємства [5]. У ринкових умовах заробітна плата повинна виконувати такі головні функції: 1) відтворювальна – заробітна плата є джерелом відтворення робочої сили та засобом залучення людей до праці; 2) стимулююча – повинна встановлюватися залежність між розмірами заробітної плати та кількістю, якістю, результатами праці; 3) соціальна – заробітна плата повинна забезпечувати соціальну справедливість, однакову винагороду за однакову працю; 4) регулююча – заробітна плата є засобом розподілу та перерозподілу кадрів по регіонах країни, галузях економіки з урахуванням ринкової кон'юнктури [6].

Отже, заробітна плата – це насамперед винагорода працівнику за виконану роботу, тож про яку оплату праці особи,

яку біло відсторонено від виконання службових обов'язків (посади), може йти мова? А отже, вважаємо, що найбільш доцільно закріпити в чинному законодавстві положення, відповідно до якого «на період відсторонення поліцейського від виконання службових обов'язків (посади) у поліцейського вилучається службове посвідчення, спеціальний нагрудний знак, табельна вогнепальна зброя та спеціальні засоби. Поліцейському не виплачується заробітна плата та інші надбавки та премії». Таким чином, зазначене автоматично стає ще одним заходом дисциплінарного стягнення. Втім, вважаємо необхідним також відмітити, що в разі, якщо комісією буде визнано факт того, що особа не винна, їй має бути виплачено всю заробітну платню за весь період.

У контексті представленої проблематики не можемо не звернути увагу на той факт, що законодавцю варто було б використовувати більш диференційований підхід щодо визначення видів дисциплінарних стягнень. Вважаємо, що наведений у Дисциплінарному статуті Національної поліції України перелік стягнень є дещо морально застарілим, адже більшість стягнень спрямовано на свідомість, тобто морально-етичну сторону працівника поліції. Вважаємо, що в сучасних ринкових умовах важливим і досить суворим видом стягнення може бути фінансова частина життя поліцейського. Тож, ми пропонуємо серед матеріальних стягнень запровадити такі: 1) позбавлення премій і надбавок на певний період часу, в залежності від тяжкості дисциплінарного проступку; 2) використати досвід провідних країн Європи, де за значний дисциплінарний проступок працівника поліції може бути позбавлено певного відсотка пенсійних виплат у майбутньому.

Певні зауваження є і до строків дії дисциплінарних стягнень та наслідків їх застосування. Так, Дисциплінарним статутом передбачено, що строк дії дисциплінарних стягнень з моменту оголошення їх порушникові становить [7]: 1) зауваження – протягом двох місяців; 2) догана – протягом трьох місяців; 3) сувора догана – протягом чотирьох місяців; 4) попередження про неповну службову відповідність – протягом шести місяців; 5) пониження у спеціальному званні на один ступінь та звільнення з посади – протягом одного року; 6) звільнення зі служби в поліції – протягом трьох років [7].

Ми у свою чергу пропонуємо внести такі зміни: 1) зауваження – діє протягом трьох місяців; 2) догана – протягом чотирьох місяців; 3) сувора догана – не менш як півроку; 4) попередження про неповну службову відповідність – від шести місяців до одного року; 5) пониження у спеціальному званні на один ступінь та звільнення – не менш як один рік; 6) звільнення зі служби в поліції – від п'яти років. Таке підвищення строків дії дисциплінарних стягнень, на нашу думку, матиме більш суттєвий дисциплінарний вплив на порушника.

Ще один напрям удосконалення законодавства, який хотілося б відзначити, – це відсутність положення про те, які саме документи повинна містити дисциплінарна справа. У цьому контексті цікавим є зміст статті 73 Закону України «Про державну службу», відповідно до якої з метою збору інформації про обставини, які стали підставою для порушення дисциплінарного провадження, для визначення дисциплінарною комісією ступеня вини, характеру і тяжкості цього дисциплінарного проступку, дисциплінарною комісією формується дисциплінарна справа [3]. Дисциплінарна справа по-

винна містити: 1) дату і місце її формування; 2) підстави для відкриття дисциплінарного провадження; 3) характеристику державного службовця, складену його безпосереднім керівником, та інші відомості, що характеризують державного службовця; 4) відомості щодо наявності чи відсутності дисциплінарних стягнень; 5) інформаційну довідку з викладенням обставин щодо вчинення державним службовцем дисциплінарного проступку; 6) пояснення державного службовця щодо обставин, які стали підставою для порушення дисциплінарного провадження; 7) пояснення безпосереднього керівника державного службовця з приводу обставин, які стали підставою для порушення дисциплінарного провадження; 8) пояснення інших осіб, яким відомі обставини, що стали підставою для порушення дисциплінарного провадження; 9) належним чином завірені копії документів і матеріалів, що підтверджують та/або спростовують факт вчинення дисциплінарного проступку; 10) відомості про причини й умови, що призвели до вчинення проступку, вжиті або запропоновані заходи для їх усунення чи обставини, на підставі яких з державного службовця знімають звинувачення; 11) висновок за результатами службового розслідування (у разі його проведення); 12) висновок про наявність чи відсутність у діях державного службовця дисциплінарного проступку та підстав для його притягнення до дисциплінарної відповідальності; 13) опис матеріалів, які містяться в дисциплінарній справі [3]. Ми переконані, що окреслений досвід можна також використовувати для вдосконалення законодавства, яке визначає порядок проведення службових розслідувань в органах поліції.

Останній проблемний аспект, на який ми хотіли б звернути увагу, – це питання відповідальності членів Дисциплінарної комісії та керівника, який призначив службове розслідування. Так, щодо членів Комісії необхідно визначити підстави притягнення їх до відповідальності, а також види юридичної відповідальності. Що ж стосується керівника, то якщо він не вжив заходів для притягнення підпорядкованого йому службовця до дисциплінарної відповідальності за вчинений дисциплінарний проступок, а також не подав матеріали про вчинення адміністративного проступку, корупційного або пов'язаного з корупцією правопорушення, злочину до органу, у повноваженого розглядати справи про такі правопорушення, він несе відповідальність. Такі дії можуть бути розцінені як невиконання або неналежне виконання посадових обов'язків, визначених Законом, за які керівник може бути притягнений, зокрема, до дисциплінарної відповідальності [2, с. 52; 3].

Таким чином, завершуючи представлене наукове дослідження, варто відзначити, що чинне законодавство, яке визначає порядок проведення службових розслідувань в органах Національної поліції України, є недосконалим та потребує комплексного перегляду. А тому, на нашу думку, на сьогодні постала нагальна необхідність прийняття двох нормативно-правових актів, зокрема: «Інструкції про порядок проведення службових розслідувань в органах Національної поліції України» та «Порядку залучення громадян до складу дисциплінарних комісій Національної поліції України». Прийняття вказаних актів та врахування наведених нами вище положень, як вбачається, дозволить якісно покращити порядок проведення службових розслідувань в органах поліції України.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Бортняк В.А. Особливості застосування заходів дисциплінарної відповідальності до працівників податкової служби. *Правничий вісник Університету «КРОК»*. 2010. Вип. 5(1). С. 14–20.
2. Дисциплінарна відповідальність державних службовців: практичний посібник для керівників служб управління персоналом / М. Канаєць (кер. авт. колективу), Ю. Лихач, С. Іголін та ін.; за заг. ред. К. Ващенко. К.: Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу, 2017. 68 с.
3. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 р. № 889-VIII URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19>
4. Гусов К.Н. Трудовое право России: учебник. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Юрист, 2001. 496 с.
5. Про оплату праці: Закон України від 24.03.1995 р. № 108/95-ВР URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/108/95-вр>
6. Нестеренко В.Ю., Токар І.І. Економіка виробництва: конспект лекцій. Харків, 2012 URL: <https://buklib.net/books/37316/>
7. Про Дисциплінарний статут Національної поліції України: Закон України; Статут від 15.03.2018 р. № 2337-VIII URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2337-19/conv>