

УДК 342.9(477)

DOI: <http://doi.org/10.5281/zenodo.1206203>

С.С. ШОПТЕНКО,

доцент кафедри юридичних дисциплін Сумської філії
Харківського національного університету внутрішніх справ,
кандидат юридичних наук, доцент, м. Суми, Україна

ДИСЦИПЛІНАРНІ ПРОВАДЖЕННЯ В НАЦІОНАЛЬНІЙ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ: ЗМІСТ ТА ОСОБЛИВОСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ

S.S. SHOPTENKO,

Ass. Professor, Chair of Legal Disciplines, Sumy Branch
of Kharkiv National University of Internal Affairs,
Ph.D. in Law, Associate Professor, Sumy, Ukraine

DISCIPLINARY PROCEEDINGS AT THE NATIONAL POLICE OF UKRAINE: CONTENT AND PECULIARITIES OF REALIZATION

Конституція України проголосила людину, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканість і безпеку найвищою соціальною цінністю. Безпека людини, всього суспільства та держави залежить від якісної роботи системи правоохоронних органів, важливе місце серед яких в цій сфері відводиться органам Національної поліції. Саме від того, як вони виконують поставлені перед ними державою завдання, залежить національна безпека та публічний порядок в країні. При цьому ефективна робота органів поліції напряму залежить від стану службової дисципліни, порушення якої тягне для поліцейських настання несприятливих наслідків у вигляді дисциплінарної відповідальності. На сьогоднішній день в законодавстві України відсутня чітка регламентація процедури накладення на поліцейського дисциплінарного стягнення, що й обумовлює актуальність дослідження.

Вивченням питань дисциплінарної відповідальності, у тому числі дисциплінарних проваджень щодо працівників правоохоронних органів, займалися такі вчені, як: Г. Атаманчук, О. Бандурка, Ю. Битяк, Н. Бортник, В. Венедиктов, Є. Додін, М. Ковалів, Ю. Козлов, В. Колпаков, О. Кузьменко, А. Куліш, В. Манохін, К. Мельник, О. Музичук, Л. Остапенко, О. Синявська, В. Сорокін, та інші науковці. У той же час багато аспектів реалізації даної процедури щодо поліцейських залишилися поза увагою вчених, що обумовлює актуальність дослідження даного питання.

Метою даної статті є визначення змісту та особливостей дисциплінарних проваджень в

Національній поліції України. Для досягнення поставленої мети необхідно вирішити наступні завдання: на основі аналізу наукових поглядів визначити поняття дисциплінарного провадження в органах поліції; охарактеризувати процедуру притягнення поліцейських до дисциплінарної відповідальності; з'ясувати недоліки чинного законодавства, що регулює дисциплінарні провадження щодо поліцейських, та надати обґрунтовані пропозиції щодо їх усунення.

На сьогоднішній день в науці адміністративного права відсутній єдиний погляд на визначення поняття «дисциплінарне провадження». Вчені по-різному трактують його, акцентуючи увагу на тих чи інших аспектах дисциплінарної відповідальності та процедури накладення на працівника, у тому числі поліцейського, дисциплінарного стягнення. Так, О. Бандурка та М. Тищенко пропонують під дисциплінарним провадженням розуміти «сукупність юридичних норм, регламентуючих суспільні відносини у зв'язку з правозастосовною діяльністю по вирішенню питання про дисциплінарну відповідальність за допущене правопорушення» [1, с.182]. Така думка є дискусійною, скільки дисциплінарне провадження є процедурою розгляду та вирішення справи про дисциплінарне правопорушення, а не сукупністю правових норм, що її регламентують.

С.В. Ківалов вважає, що дисциплінарне провадження – це врегульована законодавством діяльність уповноважених органів щодо застосування дисциплінарних стягнень при дотриманні прав і законних інтересів винних осіб [2, с.48]. С. Гончарук під дисциплінарним провадженням

пропонує розуміти правовий порядок застосування компетентними органами або їх посадовими особами дисциплінарних стягнень до порушників службової та трудової дисципліни [3, с.126]. Дані визначення є дещо звуженими, оскільки першочерговим завданням дисциплінарного провадження є вирішення питання про винність особи у вчиненні дисциплінарного проступку, а вже потім про накладення дисциплінарних стягнень.

Більш вдало трактує поняття дисциплінарного провадження С. Подкопаєв, який розглядає дисциплінарне провадження як комплекс взаємопов'язаних і взаємозумовлених процесуальних дій суб'єктів дисциплінарної влади щодо розгляду й вирішення питання про дисциплінарні проступки [4, с.283].

Досить обґрунтованим є сформульоване К. Коваленком визначення дисциплінарного провадження в органах внутрішніх справ як урегульованої дисциплінарно-процесуальними нормами діяльності посадових осіб з вирішення індивідуально-конкретних справ, пов'язаних з порушенням норм службової дисципліни особами начальницького та рядового складу органів внутрішніх справ, з метою застосування й виконання заходів дисциплінарної відповідальності [5, с.6]. Автор акцентує увагу на процедурному характері даного провадження, його нормативній урегульованості, змісті та меті реалізації. У той же час варто зазначити, що визначена науковцем мета дисциплінарного провадження є дещо звуженою, оскільки вона полягає не лише в покаранні особи, яка вчинила дисциплінарний проступок, а й у профілактичній діяльності по відношенню до неї та інших працівників, виявленні причин і умов, що сприяли вчиненню такого правопорушення.

Враховуючи вищевикладене, дисциплінарні провадження в органах поліції можна визначити як врегульовану законодавством діяльність їх уповноважених посадових осіб з розгляду та вирішення індивідуально-конкретних справ про вчинення підлеглим їм працівником дисциплінарного проступку та притягнення його до дисциплінарної відповідальності, а також встановлення й усунення причин і умов, що сприяли вчиненню такого правопорушення.

Порядок реалізації дисциплінарних проваджень в органах поліції регламентується Дисциплінарним статутом органів внутрішніх справ, затвердженим Законом України від 22.02.2006 р. № 3460–IV, де визначено зміст дисциплінарного проступку, види дисциплінарних стягнень,

повноваження посадових осіб з їх накладення, порядок притягнення працівників до дисциплінарної відповідальності, прийняття рішень у справах, їх виконання та оскарження. Також важливе значення для врегулювання порядку накладення на працівника поліції дисциплінарного стягнення має Інструкція про порядок проведення службових розслідувань в органах внутрішніх справ України, затверджена Наказом МВС України від 12.03.2013 р. № 230.

Згідно з указаними нормативно-правовими актами підставою для притягнення поліцейських до дисциплінарної відповідальності є вчинення ними діянь, що містять в собі ознаки дисциплінарних проступків. З метою з'ясування всіх обставин вчиненого правопорушення, вивчення особи, яка його вчинила, керівник відповідного органу поліції, якому законом надано право накладати дисциплінарні стягнення, призначає службове розслідування. При цьому даний начальник має наступні повноваження щодо проведення такої перевірки: здійснює контроль за своєчасністю здійснення виконавцем запланованих заходів, періодично знайомиться з матеріалами службового розслідування; дає окремі письмові доручення стосовно ходу його проведення, розглядає заяви, рапорти осіб рядового та начальницького складу, інші матеріали, необхідні для встановлення істини, на будь-якому етапі розслідування може брати безпосередню участь у його здійсненні; за наявності сумнівів в об'єктивності особи, якій доручено проведення службового розслідування, чи інших поважних причин має право змінювати виконавців і доручати його проведення іншим особам, що оформлюється письмово; у разі відсутності повноваження на залучення до проведення службового розслідування представників інших служб звертається до начальників, які наділені повноваженнями давати таким підрозділам відповідні доручення, щодо включення їх до складу комісії; під час розгляду висновку службового розслідування перед його затвердженням має право в межах строку, який установлений для проведення службового розслідування, давати доручення щодо додаткової перевірки фактів і обставин, які раніше не були відомі або не враховані при проведенні службового розслідування, а також щодо доопрацювання висновку службового розслідування; затверджує висновок службового розслідування; при затвердженні висновку службового розслідування, враховуючи думку виконавця (комісії) та на підставі поданих матеріалів службового розслідування, може прийняти рішення,

яке відрізняється від запропонованого, власноруч викладає та обґрунтовує його у висновку службового розслідування [6].

Про проведення службового розслідування видається наказ, в якому визначаються особи, відповідальні за службове розслідування, строки його проведення, інші вимоги щодо порядку та особливостей його реалізації. В службовому розслідуванні приймає участь безпосередній начальник працівника, щодо якого воно проводиться. Проведення такого розслідування не може бути доручене підлеглим працівникам особи, що якої розглядається дисциплінарна справа, її родичам, співучасникам проступку або іншим особам, зацікавленим у результатах розгляду справи.

Службове розслідування проводиться у строки, визначені в наказі про його проведення, та має бути завершено не пізніше одного місяця з дня його призначення. В окремих випадках, за мотивованим рапортом (заявою) особи, яка проводить розслідування, даний строк може бути продовжений, але не більше ніж ще на місяць.

З метою забезпечення повного та всебічного розгляду справи про вчинення дисциплінарного правопорушення, особа, яка безпосередньо проводить службове розслідування має право: виїжджати на місце скоєння дисциплінарного проступку, кримінального чи адміністративного правопорушення, іншої події, що стала підставою для призначення службового розслідування; викликати поліцейських, стосовно яких проводиться службове розслідування, а також інших працівників ОВС, інших осіб (за їх згодою), які обізнані або мають відношення до обставин, що стали підставою для призначення службового розслідування, й одержувати від них письмове пояснення, а також документи, які стосуються службового розслідування; проводити одночасні опитування осіб, у поясненнях яких про обставини порушення є суттєві розбіжності; здійснювати фіксацію технічними засобами за згодою особи, з якою проводиться бесіда, її усних пояснень; ознайомлюватися і вивчати в установленому порядку відповідні документи, що мають відношення до службового розслідування, у разі потреби – знімати з них копії і приєднувати до матеріалів службового розслідування; користуватися в установленому порядку обліками та інформаційними базами МВС, ГУМВС, УМВС, ВНЗ; залучати в разі потреби відповідних фахівців і отримувати від них консультації, пояснення, роз'яснення з питань, що можуть сприяти проведенню службового розслідування; отримувати та збирати згідно із зако-

нодавством України матеріали, що стосуються службового розслідування, у тому числі від інших органів державної влади та місцевого самоврядування, юридичних і фізичних осіб, за запитом начальника, який призначив службове розслідування, чи інших уповноважених осіб [6]; вживати в межах закону інших заходів необхідних для забезпечення повного та всебічного розгляду справи.

Визначенні в Інструкції про порядок проведення службових розслідувань в органах внутрішніх справ України й обов'язки виконавців щодо проведення службових розслідувань, які полягають в необхідності проведення повного, всебічного, об'єктивного розгляду дисциплінарної справи та оформлення матеріалів службового розслідування.

На відміну від виконавця дисциплінарного провадження, для поліцейського щодо якого проводиться розгляд дисциплінарної справи в законодавстві визначено лише права, до яких віднесено: отримувати інформацію про підстави проведення такого розслідування; брати участь у службовому розслідуванні, у тому числі давати усні чи письмові пояснення, робити заяви, в установленому порядку подавати документи, які мають значення для проведення службового розслідування; висловлювати письмові зауваження щодо об'єктивності та повноти проведення службового розслідування, дій або бездіяльності службової особи (осіб), яка (і) його проводить (ять); відмовлятися давати будь-які пояснення щодо себе, членів своєї сім'ї чи близьких родичів, коло яких визначено законодавством України; за письмовим рапортом ознайомлюватися з висновком службового розслідування, а також з матеріалами, зібраними в процесі його проведення, у частині, яка її стосується, крім випадків, визначених законодавством України; оскаржувати рішення, прийняте за результатами службового розслідування, у строки і в порядку, що визначені законодавством України [6].

Обов'язки для поліцейського, що притягується до дисциплінарної відповідальності, в законодавстві не закріплені. У той же час, з метою забезпечення відновлення режиму законності та правопорядку, доцільно в законодавстві з питань дисциплінарних проваджень щодо даних працівників закріпити їх обов'язок з відшкодування завданих дисциплінарним проступком збитків, а також щодо надання за зверненням особи, що проводить службове розслідування, наявних у неї документів чи матеріалів, що можуть бути доказами по справі.

По завершенню службового розслідування, особи, які його проводили, складають висновок, який затверджується у керівника відповідного органу поліції, уповноваженого накладати дисциплінарні стягнення. За результатами розгляду даного висновку начальник приймає рішення про винність чи невинність особи у вчиненні дисциплінарного проступку, вид та розмір дисциплінарного стягнення, що до неї застосовується. Дане рішення закріплюється в наказі по особовому складу відповідного органу, з яким підпис ознайомлюють особу, яка притягується до дисциплінарної відповідальності. Такий наказ оголошується особовому складу підрозділу, де працює порушник дисципліни, крім випадків коли він є керівником даного підрозділу чи його окремої структурної одиниці.

Прийняте за наслідками дисциплінарного провадження рішення поліцейський, щодо якого його винесли, може оскаржити в місячний строк або до вищестоящего начальника, або до суду. За результатами розгляду скарги компетентний суб'єкт може залишити попереднє рішення без змін, скасувати його, прийняти нове рішення, наклавши інше дисциплінарне стягнення.

На сьогоднішній день законодавство у сфері дисциплінарної відповідальності поліцейських та реалізації дисциплінарних проваджень щодо них потребує перегляду та систематизації з урахуванням правового статусу поліцейських. Існуючий Дисциплінарний статут органів внутрішніх справ є застарілим та не відображає специфіку розгляду та вирішення справ про вчинення поліцейськими дисциплінарних проступків. Більшість його норм стосується поняття дисциплінарного правопорушення, видів дисциплінарних стягнень, що застосовуються за їх учинення, повноважень керівників щодо їх застосування. У той же час поза увагою законотворця залишилося багато важливих питань реалізації дисциплінарних проваджень. Зареєстрований у Верховній раді України ще в 2016 році законопроект «Про Дисциплінарний статут Національної поліції України» не усунув даних прогалин. У ньому так само як і в діючому Дисциплінарному статуті органів внутрішніх справ відсутні положення, які б чітко регламентували порядок реалізації дисциплінарних проваджень в органах поліції та правовий статус їх учасників.

Одним з важливих питань, що має бути закріплено в законодавстві про дисциплінарну відповідальність поліцейських, є правила щодо оформлення матеріалів службового розслідування, які в Інструкції про порядок проведення

службових розслідувань в органах внутрішніх справ України, затвердженій наказом МВС України від 12.03.2013 р. № 230, обмежуються тільки вимогами до змісту висновку службового розслідування. У той же час належне оформлення матеріалів має важливе значення для забезпечення правомірності накладення дисциплінарного стягнення, а також забезпечує всім учасникам можливість у будь-який час ознайомитись з інформацією щодо вчиненого дисциплінарного проступку та оскаржити рішення по справі. У зв'язку з цим, у вищевказаній інструкції доцільно закріпити, що матеріали службового розслідування повинні включати:

- 1) копію наказу про призначення службового розслідування;
- 2) документи, що стали підставою для призначення службового розслідування;
- 3) пояснення працівника, який вчинив дисциплінарний проступок;
- 4) пояснення інших осіб, які мають інформацію про вчинене правопорушення чи про особу, яка його вчинила;
- 5) інші матеріали, що містять в собі відомості про вчинений проступок;
- 6) заяви та клопотання особи щодо якої проводиться службове розслідування (якщо такі є);
- 7) характеристику працівника, який вчинив дисциплінарний проступок, підписана його безпосереднім керівником;
- 8) висновок службового розслідування;
- 9) аркуш бесіди працівника, який вчинив дисциплінарний проступок з керівником правоохоронного органу;
- 10) копію наказу про притягнення до дисциплінарної відповідальності (якщо особа визнана винною у вчиненні дисциплінарного правопорушення).

Вказані матеріали передаються до управлінь (відділів) кадрового забезпечення для їх залучення до особової справи поліцейського.

Правові норми стосовно строків проведення службового розслідування також потребують переосмислення. Так, з метою забезпечення оперативності проведення процедури розгляду справи про дисциплінарне правопорушення, в законодавстві доцільно передбачити не лише місячний строк. Для справ про незначні проступки доцільно встановити більш короткі строки, які дозволять швидше розглядати справи та виносити по ним рішення. Так, для дисциплінарних справ, які не потребують проведення широкого комплексу дій, а також щодо незначних дисциплінарних проступків, доцільно встановити

строк до 10 днів. У той же час необхідно передбачити можливість його продовження за обґрунтованою заявою особи, відповідальної за проведення службового розслідування.

Враховуючи вищевикладене, з метою зміцнення службової дисципліни в органах Національної поліції, належного правового врегулювання процедур притягнення поліцейських до дисциплінарної відповідальності, необхідно якнайшвидше прийняти Закон України «Про дисциплінарний статут Національної поліції України», в яко-

якому закріпити перелік діянь, що визнаються дисциплінарними проступками та стягнення, що застосовуються за їх учинення, обставини, що пом'якшують чи обтяжують дисциплінарну відповідальність, посадових осіб, уповноважених їх накладати, чіткий порядок реалізації дисциплінарних проваджень щодо поліцейських та їх строки, повноваження його учасників, вимоги щодо документального оформлення, порядок виконання дисциплінарних стягнень.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Бандурка А. М. Административный процесс : учебник / А. М. Бандурка, Н. М. Тищенко. Х. : Изд-во НУВД, 2001. 352 с.
2. Ківалов С. В. Адміністративне право України : навч.-метод. посібн. : вид. 2-е перероб. і доп. / С. В. Ківалов, А. Г. Біла. Одеса : Юрид. літ., 2002. 312 с.
3. Гончарук С. Т. Адміністративне право України : навчальний посібник. К. : Вид-во НАВСУ, 2000. 240 с.
4. Статус судді: питання теорії та практики : монографія / [Л. М. Москвич, С. В. Подкопаєв, С. В. Прилутський]. Х. : ВД «ІНЖЕК», 2004. 360 с.
5. Коваленко К. В. Правове регулювання дисциплінарної відповідальності працівників органів внутрішніх справ : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.05. Луганськ, 2009. 21 с.
6. Про затвердження Інструкції про порядок проведення службових розслідувань в органах внутрішніх справ України : Наказ МВС України від 12.03.2013 № 230. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0541-13>.

REFERENCES

1. Bandurka A. M., & Tishchenko N. M. (2001). *Administrativnyy protsess : uchebnik* [Administrative process: textbook]. Kharkiv: Izd-vo NUVD (in Russ.).
2. Kivalov, S. V. & Bila, A. H. (2002). *Administrativne pravo Ukrainy : navch.-metod. posibn.* [Administrative law of Ukraine: educational method. manual]. Odesa: Yuryd. lit. (in Ukr.).
3. Honcharuk, S. T. (2000). *Administrativne pravo Ukrainy : navchal'nyy posibnyk* [Administrative Law of Ukraine: Textbook]. Kyiv: Vyd-vo NAVSU (in Ukr.).
4. Moskvych, L. M., Podkopayev, S. V., & Pryluts'ky, S. V. (2004). *Status suddi: pytannya teorii ta praktyky: monohrafiya* [Judge Status: Theory and Practice: Monograph]. Kharkiv: VD «INZHEK» (in Ukr.).
5. Kovalenko, K. V. (2009). *Pravove rehulyuvannya dystsyplinarnoyi vidpovidal'nosti pratsivnykiv orhaniv vnutrishnikh sprav* [Legal regulation of disciplinary liability of employees of the bodies of internal affairs]. Kandydats'ka dysertatsiya thesis (12.00.05). Luhans'k (in Ukr.).
6. *Pro zatverdzhennya Instruktsiyi pro poryadok provedennya sluzhbovykh rozsliduvan' v orhanakh vnutrishnikh sprav Ukrainy* [On approval of the Instruction on the procedure for conducting official investigations in the internal affairs bodies of Ukraine]. Nakaz MVS Ukrainy (12.03.2013 No 230). Retrieved from: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0541-13> (in Ukr.).

Надійшла 15.11.2017

Шоптенко С. С. Дисциплінарні провадження в Національній поліції України: зміст та особливості реалізації. Форум права: електрон. наук. фахове вид. 2017. № 5. С. 454–459. URL: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2017_5_71.pdf

DOI: <http://doi.org/10.5281/zenodo.1206203>

Визначено зміст і особливості дисциплінарних проваджень Національної поліції України. На основі аналізу наукових досліджень визначено поняття дисциплінарного провадження в органах поліції. Охарактеризована процедура залучення поліцейських до дисциплінарної відповідальності. З'ясовано недоліки чинного законодавства, що регулює дисциплінарні провадження по відношенню до поліцейських, і надані обґрунтовані пропозиції щодо їх усунення.

Ключові слова: дисциплінарний проступок, дисциплінарна відповідальність, дисциплінарне провадження, поліцейський, службове розслідування

Шоптенко С.С. Дисциплинарные производства в Национальной полиции Украины: содержание и особенности реализации

Определено содержание и особенности дисциплинарных производств в Национальной полиции Украины. На основе анализа научных исследований определено понятие дисциплинарного производства в органах полиции. Охарактеризована процедура привлечения полицейских к дисциплинарной ответственности. Выявлено недостатки действующего законодательства, регулирующего дисциплинарные производства в отношении полицейских, и предоставлены обоснованные предложения по их устранению.

Ключевые слова: дисциплинарный проступок, дисциплинарная ответственность, дисциплинарное производство, полицейский, служебное расследование

Shoptenko S.S. Disciplinary Proceedings at the National Police of Ukraine: Content and Peculiarities of Realization

The contents and peculiarities of disciplinary proceedings in the National Police of Ukraine are determined. On the basis of the analysis of scientific opinions, the notion of disciplinary proceedings in the police authorities is defined, which suggests the activity of their authorized officials for the consideration and solving of individually specific cases concerning the commission of subordinate employees of a disciplinary offense and bringing them to disciplinary responsibility, as well as the establishment and elimination of the causes, which is regulated by the legislation. and the conditions that contributed to the commission of such an offense. The procedure of bringing the police to disciplinary responsibility is described. The shortcomings of the current legislation regulating disciplinary proceedings against the police have been clarified and justified proposals for their removal. It has been established that to date, the legislation on disciplinary liability of police officers and the implementation of disciplinary proceedings against them needs to be reviewed and systematized, taking into account the legal status of the police. It is substantiated that in order to strengthen the official discipline in the bodies of the National Police, the proper legal regulation of the procedures for bringing the police to disciplinary responsibility, it is necessary to adopt the Law of Ukraine «On the disciplinary statute of the National Police of Ukraine» as soon as possible, in which to consolidate the list of acts that are recognized as disciplinary offenses and penalties, the circumstances that apply to their execution, circumstances that mitigate or impose a disciplinary responsibility, officials authorized to impose them, cue procedure for exercising disciplinary proceedings against police officers and their terms, the powers of its participants, documenting requirements, the order of disciplinary action.

Key words: disciplinary offense, disciplinary liability, disciplinary proceedings, police officer, official investigation