



УДК 342.9

С. С. Шоптенко,

кандидат юридичних наук, доцент,

доцент кафедри юридичних дисциплін Сумської філії

Харківського національного університету внутрішніх справ;

ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-9786-5398>

ПРОБЛЕМИ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ ДИСЦИПЛІНАРНИХ ПРОВАДЖЕНЬ У ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНАХ УКРАЇНИ

Проаналізовано чинне законодавство з питань реалізації дисциплінарних проваджень у правоохоронних органах і визначено його недоліки. Надано обґрунтовані пропозиції щодо усунення недоліків у нормативно-правових актах, що регулюють порядок притягнення працівників правоохоронних органів до дисциплінарної відповідальності.

Ключові слова: дисциплінарне провадження, правоохоронні органи, служба дисципліна, стадії дисциплінарного провадження, службове розслідування.

Постановка проблеми. Конституція України закріпила обов'язок держави в особі її правоохоронних органів забезпечувати національну безпеку та публічний порядок, захищати права та свободи людини й громадянина, інтереси суспільства та держави від протиправних посягань. Ефективна діяльність правоохоронних органів перебуває в прямій залежності від стану службової дисципліни в їх органах та підрозділах. Одним із способів забезпечення її належного стану є застосування до особи, яка вчинила дисциплінарне правопорушення, примусових заходів дисциплінарного впливу. Ураховуючи те, що такі заходи можуть обмежувати права та свободи працівника правоохоронного органу, порядок і підстави їх застосування мають бути чітко регламентованими чинним законодавством. На

сьогодні нормативно-правові акти в цій сфері є застарілими та потребують перегляду й удосконалення, що вказує на актуальність цього дослідження.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Вивченням проблем реалізації дисциплінарних проваджень, зокрема в правоохоронних органах, займалися такі вчені, як Г. Атаманчук, О. Бандурка, Ю. Битяк, Н. Бортник, В. Венедиктов, В. Воловик, Є. Додін, С. Єсімов, М. Ковалів, Ю. Козлов, В. Колпаков, О. Кузьменко, А. Куліш, В. Манохін, К. Мельник, О. Музичук, Л. Остапенко, О. Синявська, В. Сорокін та інші. Водночас багато аспектів реалізації цієї процедури залишилися поза увагою вчених, що обумовлює актуальність дослідження цього питання.

Метою цієї статті є визначення проблем нормативно-правового регулювання реалізації дисциплінарних проваджень у правоохоронних органах України. Для досягнення поставленої мети необхідно вирішити такі **завдання**: проаналізувати чинне законодавство з питань реалізації дисциплінарних проваджень у правоохоронних органах та визначити його недоліки; надати пропозиції щодо усунення недоліків у нормативно-правових актах, що регулюють порядок притягнення працівників правоохоронних органів до дисциплінарної відповідальності.

Виклад основного матеріалу. Накладення дисциплінарних стягнень на працівників правоохоронних органів відбувається за спеціальною визначеною законодавством процедурою, яка утворює дисциплінарне провадження, тобто 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.

Порядок реалізації дисциплінарних проваджень у правоохоронних органах регулюється відповідними законодавчими актами й у більшості випадків має схожу модель. Реалізація дисциплінарних проваджень в органах Служби безпеки, Національної гвардії та Державної прикордонної служби України регулюється законом «Про Дисциплінарний статут Збройних Сил України» [1], де закріплено зміст службової дисципліни, види дисциплінарних стягнень, порядок їх накладення та повноваження посадових осіб щодо реалізації досліджуваної процедури. Порядок реалізації дисциплінарних проваджень в органах Національної поліції, Державної кримінально-виконавчої служби, Національного антикорупційного бюро та Державної фіскальної служби України регламентується Дисциплінарним статутом органів внутрішніх справ, затвердженим законом України [2], 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.

На сьогодні законодавство у сфері дисциплінарної відповідальності працівників правоохоронних органів і реалізації дисциплінарних проваджень щодо них потребує перегляду та систематизації. Чинні статuti є застарілими й не відображають специфіку розгляду та вирішення справ про вчинення працівниками правоохоронних органів дисциплінарних проступків. Більшість їх норм стосується поняття дисциплінарного правопорушення, видів дисциплінарних стягнень, що застосовуються за їх учинення, та повноважень керівників щодо їх застосування. Водночас поза увагою законотворця залишилося багато важливих питань реалізації дисциплінарних проваджень. Крім того, на сьогодні для деяких правоохоронних органів відсутня чітка вказівка в законодавстві, яким актом керуватися під час реалізації дисциплінарних проваджень щодо їх працівників. Для деяких із них законодавство є застарілим і потребує перегляду й удосконалення. Зокрема, вимагають належної правової регламентації дисциплінарні провадження щодо працівників Національної поліції, Національного антикорупційного бюро, Державної фіскальної служби та деяких інших правоохоронних органів України. Ухвалений у 2006 р. Дисциплінарний статут органів внутрішніх справ потребує термінової заміни новим, ухваленим з урахуванням правового статусу поліцейських і працівників Національного антикорупційного бюро України.

Крім того, чинні нормативні акти з питань реалізації дисциплінарних проваджень у правоохоронних органах України потребують доповнення низкою важливих положень, які визначають правовий статус їх учасників, процедуру розгляду справ та прийняття рішень, їх оскарження тощо.

Одним із важливих питань, що має бути закріплене в законодавстві про дисциплінарну відповідальність працівників правоохоронних органів, є завдання дисциплінарних проваджень щодо них. Вони впливають із загальних завдань управлінської діяльності й мають за мету забезпечення дисципліни та законності у відповідних правоохоронних органах. До таких завдань варто віднести: повне, всебічне й об'єктивне дослідження обставин справи; аналіз характеристики особи, яка вчинила дисциплінарний проступок; покарання особи та її виправлення; відшкодування завданих проступком збитків; профілактику вчинення подібних дисциплінарних проступків у підрозділі; усунення причин та умов, що сприяли вчиненню дисциплінарного проступку.

Вимагають чіткого визначення перелік діянь, що підпадають під ознаки дисциплінарних проступків, та відповідальність за них. Це сприятиме об'єктивному розгляду справ про дисциплінарні правопорушення й обрання доцільного та необхідного покарання правопорушника. Так, до діянь, що визнаються дисциплінарними правопорушеннями та за вчинення яких застосовуються заходи дисциплінарної відповідальності, необхідно віднести такі: невиконання чи неналежне виконання працівником правоохоронного органу своїх службових

обов'язків, законодавства, актів органів державної влади, наказів (розпоряджень) і доручень керівників, прийнятих у межах їх компетенції; порушення Присяги; порушення правил етичної поведінки; прийняття працівником правоохоронного органу необґрунтованого рішення, що спричинило несприятливі наслідки для правоохоронного органу, держави чи суспільства; вияв неповаги до держави, державних символів України, Українського народу; недотримання правил внутрішнього службового розпорядку; порушення вимог політичної нейтральності; події, які сталися за участю осіб рядового чи начальницького складу й можуть викликати суспільний резонанс; дії, що шкодять авторитету правоохоронного органу; використання повноважень в особистих (приватних) інтересах або в неправомірних особистих інтересах інших осіб, якщо таке діяння не містить складу кримінального або адміністративного правопорушення; перевищення службових повноважень, якщо воно не містить складу злочину або адміністративного правопорушення; публічне висловлювання, що порушує принцип презумпції невинуватості; неподання або несвоєчасне подання інформації, що перешкоджає подальшому проходженню служби; знищення або втрата службових документів, розголошення інформації з обмеженим доступом, що стала відомою працівнику у зв'язку з виконанням ним своїх повноважень; появу працівника правоохоронного органу на службі в нетверезому стані, у стані наркотичного або токсичного сп'яніння; порушення встановлених законом порядку та строків подання декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування; прогул (у тому числі відсутність на службі більше трьох годин протягом робочого дня) без поважних причин; скоєння особою рядового чи начальницького складу адміністративного правопорушення, за яке відповідно до Кодексу України про адміністративні правопорушення застосовуються заходи дисциплінарної відповідальності.

Ще одним із таких аспектів, які треба закріпити в законодавстві, є перелік обставин, що пом'якшують та обтяжують дисциплінарну відповідальність. За аналогією із законом України «Про державну службу» та з урахуванням інших нормативно-правових актів і наукових поглядів на це питання до обставин, що пом'якшують дисциплінарну відповідальність працівників правоохоронних органів, можна віднести: усвідомлення та визнання своєї провини; позитивну характеристику працівника правоохоронного органу, який вчинив дисциплінарний проступок (тривалий стаж бездоганної служби, відсутність нарікань з боку керівництва, наявність заохочень), відсутність дисциплінарних стягнень; характер проступку (є незначним та має невелику шкідливість); вчинення дисциплінарного правопорушення під тиском посадової особи, від якої працівник правоохоронного органу перебуває в службовій залежності; відвернення шкідливих наслідків дисциплінарного проступку, добровільне відшкодування завданих

збитків; вчинення проступку під впливом погрози, примусу або через службову чи іншу залежність, внаслідок збігу тяжких особистих чи сімейних обставин, під впливом сильного душевного хвилювання або внаслідок неправомірних дій керівника; вчинення дисциплінарного правопорушення вагітною жінкою. Цей перелік не є вичерпним і може доповнюватися іншими обставинами на розсуд керівника правоохоронного органу чи його підрозділу.

До обставин, що обтяжують дисциплінарну відповідальність працівників правоохоронних органів, можна віднести так: негативну характеристику працівника, який вчинив дисциплінарний проступок, наявність інших дисциплінарних стягнень; приховування дисциплінарного правопорушення; вчинення дисциплінарного проступку в стані алкогольного, наркотичного чи токсичного сп'яніння; вчинення правопорушення з корисливих мотивів, із причин помсти чи особистої неприязні до керівника або інших працівників; вчинення дисциплінарного проступку в умовах надзвичайного стану, на стратегічних об'єктах, пов'язаного з джерелом підвищеної небезпеки; настання тяжких наслідків, завдання збитків, створення загрози життю та здоров'ю інших людей.

Крім того, в законодавстві про дисциплінарну відповідальність працівників правоохоронних органів доцільно закріпити перелік обставин, які виключають таку відповідальність. До них можна віднести закінчення строку накладення дисциплінарних стягнень і вчинення дисциплінарного проступку в стані крайньої необхідності.

Також у нормативно-правових актах, що регулюють дисциплінарні провадження в правоохоронних органах, необхідно чітко закріпити стадії дисциплінарних проваджень щодо їх працівників, а саме:

- 1) порушення дисциплінарного провадження (призначення службового розслідування);
- 2) службове розслідування;
- 3) прийняття рішення за результатами службового розслідування (видання наказу про накладення дисциплінарного стягнення);
- 4) виконання дисциплінарного стягнення;
- 5) оскарження рішення про накладення дисциплінарного стягнення (факультативна стадія).

Порядок реалізації кожної з указаних стадій та їх документальне оформлення закріплено в інструкціях про порядок проведення службових розслідувань у відповідних правоохоронних органах. На сьогодні такі інструкції є в кожному правоохоронному органі, але деякі з них не повною мірою регламентують зміст, порядок та особливості дисциплінарних проваджень. Так, не всі інструкції чітко визначають перелік підстав для проведення службових розслідувань, суб'єктів, уповноважених їх реалізувати, стадії та вимоги до їх проведення. Крім того, низка інструкцій не містить норм, які б закріплювали повноваження учасників цих процедур. Відсутні в них і правила щодо оформлення матеріалів службового розслідування, які в інструкціях

обмежуються лише вимогами до змісту висновку службового розслідування, тоді як належне оформлення матеріалів має важливе значення для забезпечення правомірності накладення дисциплінарного стягнення, а також забезпечує всім учасникам можливість у будь-який час ознайомитися з інформацією щодо вчиненого дисциплінарного проступку й оскаржити рішення у справі. У зв'язку з цим в інструкціях про порядок проведення службових розслідувань у відповідних правоохоронних органах доцільно закріпити, що матеріали службового розслідування повинні містити: 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 у 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, підписану його безпосереднім керівником; 8) висновок службового розслідування; 9) аркуш бесіди працівника, який вчинив дисциплінарний проступок, із керівником правоохоронного органу; 10) копію наказу про притягнення до дисциплінарної відповідальності (якщо особа була визнана винною у вчиненні дисциплінарного правопорушення). Указані матеріали передаються до управлінь (відділів) кадрового забезпечення для їх додання до особової справи працівника правоохоронного органу.

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 стислі строки, які дозволять швидше розглядати справи та виносити у них рішення. Так, для дисциплінарних справ, які не потребують проведення широкого комплексу дій, а також щодо незначних дисциплінарних проступків доцільно встановити строк до 10 днів. Водночас необхідно передбачити можливість його продовження за обґрунтованою заявою особи, відповідальної за проведення службового розслідування.

Висновки. Ураховуючи недосконалість чинного законодавства з питань реалізації дисциплінарних проваджень у правоохоронних органах, а також схожість порядку й організаційних засад реалізації цієї процедури в різних правоохоронних органах, на сьогодні виникла потреба в систематизації й удосконаленні існуючого законодавства у цій сфері та ухвалення закону України «Про Дисциплінарний статут правоохоронних органів». Цей нормативно-правовий акт визначатиме поняття дисциплінарної відповідальності, дисциплінарного проступку та дисциплінарних стягнень, суб'єктів реалізації дисциплінарних

проваджень, підстав для їх відкриття, зміст процедури розгляду справи про вчинення дисциплінарного проступку, її документальне оформлення, права та обов'язки учасників та інші організаційно-правові засади розгляду й вирішення справ про дисциплінарні правопорушення. Його дія поширюватиметься на працівників Національної поліції України, Служби безпеки України, Національного антикорупційного бюро України, Державної фіскальної служби України, Державної прикордонної служби України, Національної гвардії України та Державної пенітенціарної служби України. Порядок реалізації положень указанного статуту деталізуватиметься у відповідних інструкціях про порядок проведення службових розслідувань, розроблених з урахуванням специфіки проходження служби в окремих правоохоронних органах.

Список бібліографічних посилань: 1. Про Дисциплінарний статут Збройних Сил України : закон України від 24.03.1999 № 551-XIV. *Відомості Верховної Ради України*. 1999. № 22–23. Ст. 197. 2. Про Дисциплінарний статут органів внутрішніх справ України : закон України від 09.06.2013 № 3460-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2006. № 29. Ст. 245.

Надійшла до редколегії 20.12.2017



Шоптенко С. С. Проблемы нормативно-правового регулирования реализации дисциплинарных производств в правоохранительных органах Украины

Проанализировано действующее законодательство по вопросам реализации дисциплинарных производств в правоохранительных органах и определены его недостатки. Даны обоснованные предложения по устранению недостатков в нормативно-правовых актах, регулирующих порядок привлечения работников правоохранительных органов к дисциплинарной ответственности.

Ключевые слова: дисциплинарное производство, правоохранительные органы, служебная дисциплина, стадии дисциплинарного производства, служебное расследование.

Shoptenko S. S. Problems of normative and legal regulation of implementing disciplinary proceedings in law enforcement agencies of Ukraine

The current legislation on the implementation of disciplinary proceedings in law enforcement agencies has been analyzed and it has been established that nowadays it requires the review and systematization. The author has offered to determine the tasks of disciplinary proceedings in the law on disciplinary liability of law enforcement officers, namely: a complete, comprehensive and objective investigation of the circumstances of the case; analysis of the characteristics of the person who committed a disciplinary offense; the punishment of a person and his correction; reimbursement of damages caused by misconduct; preventive work in regard to the non-commission of such disciplinary offenses in the subdivision; eliminating the causes and conditions that contributed to

the disciplinary offense. It has been indicated on the need for a clear definition of the list of acts subject to the features of disciplinary misconduct and liability for them. The author has substantiated the necessity of legislative consolidation of the list of circumstances, which mitigate and aggravate the disciplinary liability. The need for legislative consolidation of the stages of disciplinary proceedings against law enforcement officers has been determined. Special attention has been paid to the necessity of legal regulation of the requirements for documentary registration of materials of the official investigation.

Taking into account the imperfection of the current legislation on the implementation of disciplinary proceedings in law enforcement agencies, as well as the similarity of the procedure and organizational principles of the implementation of this procedure in various law enforcement agencies, the author has offered to approve the Law of Ukraine "On the Disciplinary Statute of Law Enforcement Agencies", which will cover the employees of the National Police of Ukraine, Security Service of Ukraine, the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine, the State Fiscal Service of Ukraine, the State Border Guard Service of Ukraine, The National Guard of Ukraine and the State Penitentiary Service of Ukraine. The procedure for the implementation of the provisions of the said statute will be detailed in the relevant instructions on the procedure for conducting official investigations, elaborated taking into account the specifics of service in certain law enforcement agencies.

Keywords: disciplinary proceedings, law enforcement agencies, service discipline, stages of disciplinary proceedings, official investigation.

