

НАУКОВО-ДОСЛІДНИЙ ІНСТИТУТ ПУБЛІЧНОГО ПРАВА

*Кваліфікаційна наукова праця
на правах рукопису*

АСТАФ'ЄВ АНДРІЙ АНДРІЙОВИЧ

УДК 351.741

**ДИСЕРТАЦІЯ
АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ
ПРОВЕДЕННЯ СЛУЖБОВОГО РОЗСЛІДУВАННЯ
В ОРГАНАХ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ**

12.00.07 «Адміністративне право і процес;
фінансове право; інформаційне право»

Подається на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук

Дисертація містить результати власних досліджень. Використання ідей, результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне джерело

_____ **А. А. Астаф'єв**

Науковий керівник **Сербин Руслан Андрійович,**
доктор юридичних наук, професор

Київ – 2021

АНОТАЦІЯ

Астаф'єв А. А. Адміністративно-правові засади проведення службового розслідування в органах Національної поліції України. – *Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.*

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». – Науково-дослідний інститут публічного права, Київ, 2021.

У дисертації наведено теоретичне узагальнення та нове вирішення наукового завдання, яке полягає у визначенні сутності та особливостей адміністративно-правових засад проведення службового розслідування в органах Національної поліції України, а також в опрацюванні позитивного вітчизняного та зарубіжного досвіду, що дозволило обґрунтувати низку нових наукових положень і висновків, надати практичні рекомендації та пропозиції з досліджуваних питань.

Акцентовано увагу, що незважаючи на значні зміни, що відбулися протягом останніх років, за час реформування Національної поліції України непоодинокими є факти здійснення корупційних діянь, порушення прав громадян та інших негативних чинників, пов'язаних з порушенням поліцейськими службової дисципліни. Все це негативним чином впливає на рівень довіри населення до органів Національної поліції.

Визначено поняття та перелік характерних особливостей службового розслідування в органах Національної поліції України.

Доведено, що проведення службового розслідування, як засіб стимулювання службової дисципліни, – це сукупність дисциплінарно-процесуальних правових засобів забезпечення неухильного дотримання поліцейськими встановлених нормативно-правовими актами обов'язків, шляхом дослідження кола обставин, пов'язаних з перевіркою інформації про дисциплінарний проступок.

Зазначено, що роль службового розслідування в органах Національної поліції України можна розглядати в соціальному та юридичному значенні, залежно від напрямків та способів його впливу на суспільні відносини.

Здійснено класифікацію нормативно-правових актів, що визначають правові засади проведення службового розслідування в органах Національної поліції України за такими критеріями: 1) за специфікою правового регулювання службових розслідувань; 2) за основним галузевим походженням; 3) за юридичною силою.

Відмічено, що правові засади проведення службового розслідування в органах Національної поліції України визначаються низкою різноманітних нормативно-правових актів, різних як за своєю юридичною силою, так і за галуззю свого походження. Зокрема, в розглядуваній сфері присутні норми конституційного, трудового та адміністративного права.

Підкреслено, що Дисциплінарна комісія складається з обов'язкових її членів та ймовірних (необов'язкових або факультативних) її членів. Відзначено, що саме вказаний орган є ключовим в контексті проведення службових розслідувань в органах Національної поліції.

Обґрунтовується доцільність збільшити роль представників громадськості в діяльності дисциплінарних комісій, у тому числі й шляхом запровадження їх обов'язкової участі у разі проведення службового розслідування за відомостями про порушення поліцейським конституційних прав і свобод людини і громадянина та при розслідуванні інших дисциплінарних проступків на вимогу відповідних представників громадськості;

Визначено шляхи вдосконалення проведення службового розслідування як дієвого засобу підвищення довіри населення до Національної поліції представляється.

Доведено, що підставою проведення службового розслідування не завжди являється сам факт вчинення поліцейським дисциплінарного проступку, оскільки першочерговою та безпосередньою метою розслідування

є встановлення об'єктивного факту вчинення проступку, однак такий факт не завжди може бути встановлений. В процесі проведення службового розслідування можливим є встановлення наявності та/або відсутності складу дисциплінарного проступку.

Підкреслено, що важливим питанням в організації проведення службового розслідування в органах Національної поліції України є вжиття заходів щодо усунення умов і факторів які можуть перешкоджати даному розслідуванню, негативним чином впливати на його оперативність, об'єктивність та повноту. Одним із ключових заходів тут є відсторонення поліцейського від виконання службових обов'язків (посади) на час проведення службового розслідування.

Обґрунтовано, що організація (організаційна діяльність) є надзвичайно важливим засобом забезпечення належних умов проведення службового розслідування. Вивчення положень чинного законодавства свідчить про те, що воно містить ключові правові засади з питань організації проведення службового розслідування в органах Національної поліції України. В цілому їх можна охарактеризувати як змістовні та такі, що відповідають потребам даного процесу.

З'ясовано, що чинне українське законодавство передбачає дві форми оскарження: позасудову та судову, що у повній мірі стосується і оскарження результатів проведення службового розслідування в органах Національної поліції України. Перша, тобто позасудова форма, полягає у зверненні поліцейського, відносно якого було проведене службове розслідування і застосоване за його результатами дисциплінарне стягнення, до прямого керівника особи, яка застосувала зазначене стягнення. Тобто дана форма оскарження має адміністративний характер.

З'ясовано, що оскарження результатів проведення службового розслідування в органах Національної поліції України являє собою правовий інститут, що визначає юридичні матеріальні та процедурно-процесуальні аспекти звернення поліцейського, відносно якого було проведене службове

розслідування, до відповідного суду з метою захисту своїх прав і законних інтересів, та вирішення цим судом спірної ситуації, з приводу якої і було подано звернення.

Узагальнено зарубіжний досвід правового регулювання проведення службового розслідування в органах поліції на території таких країн, як Сполучені Штати Америки, Велика Британія, Франція, Бельгія, Республіка Білорусь, Російська Федерація та Республіка Казахстан. Здійснений аналіз показав різноманітність підходів до регламенту питання управління, реалізації та нормативного закріплення механізму службового розслідування. Відзначено, що кожен з видів розкритого досвіду має свої негативні та позитивні особливості.

Доведено, що участь громадськості у роботі Дисциплінарних комісій є важливою умовою зміцнення і поглиблення взаємодії органів поліції із населенням та забезпечення належного рівня громадського контролю в системі даних державних органів. Підкреслено, що особливе значення взаємодії органів національної поліції, як обов'язкової умови вдосконалення якості та ефективності виконання нею своїх суспільних завдань і функцій, не піддається сумніву. Для того, щоб дана взаємодія мала реальний, а не декларативний характер, мають бути запроваджені відповідні форми залучення, включення громадськості до роботи органів національної поліції.

Відмічено, що важливим питанням щодо формування дисциплінарних комісій в органах національної поліції, яке необхідно удосконалити, є встановлення вимоги про те, що головою комісії обов'язково має бути особа, яка має вищу юридичну освіту. Адже наразі чинне законодавство не містить якихось конкретних вимог ані щодо професійних, ані щодо морально-ділових якостей поліцейських, які обираються до складу дисциплінарної комісії.

Встановлено, що з метою забезпечення законності та обґрунтованості притягнення поліцейського до дисциплінарної відповідальності за результатами службового розслідування, попередження можливих випадків свавілля і зловживань з боку відповідних керівників поліції своїм посадовим

становище, необхідно передбачити, що у випадку, якщо керівник приймає рішення, яке відрізняється від рекомендованого дисциплінарною комісією у затвердженому цим керівником висновку даної комісії, він має належним чином обґрунтувати (вмотивувати) свою позицію.

Ключові слова: службове розслідування, дисциплінарне провадження, Національна поліція України, правові засади, нормативно-правовий акт, суб'єкт, адміністративно-правове регулювання, повноваження, підстави, порядок, організація, процедура, оскарження, зарубіжний досвід, вдосконалення.

SUMMARY

Astafiev A. A. Administrative and legal principles of conducting command investigation in the bodies of the National Police of Ukraine. – *Qualifying scientific work as a manuscript.*

Thesis on the degree of Candidate of Juridical Science, specialty 12.00.07 «Administrative Law and Process; Finance Law; Information Law». – Scientific Institute of Public Law, 2021.

The dissertation provides a theoretical generalization and a new solution to the scientific problem, which is to determine the nature and features of the administrative and legal framework of the official investigation in the National Police of Ukraine, as well as to develop positive domestic and foreign experience. , provide practical recommendations and suggestions on research issues.

It is emphasized that despite the significant changes that have taken place in recent years, during the reform of the National Police of Ukraine, the facts of corruption, violation of citizens' rights and other negative factors related to police misconduct are not uncommon. All this negatively affects the level of public confidence in the National Police.

The concept and list of characteristic features of the official investigation in the bodies of the National Police of Ukraine are defined.

It has been proven that conducting an official investigation, as a means of stimulating official discipline, is a set of disciplinary and procedural legal means to ensure strict compliance with police obligations by examining the range of circumstances related to the verification of information about disciplinary misconduct.

It is noted that the role of the official investigation in the bodies of the National Police of Ukraine can be considered in the social and legal sense, depending on the directions and ways of its impact on public relations.

The classification of normative legal acts that determine the legal basis for conducting an official investigation in the bodies of the National Police of Ukraine

has been carried out according to the following criteria: 1) according to the specifics of the legal regulation of official investigations; 2) by main industry origin; 3) by legal force.

It is noted that the legal basis for conducting an official investigation in the National Police of Ukraine is determined by a number of different legal acts, different in their legal force and in the field of their origin. In particular, there are norms of constitutional, labor and administrative law in this area.

It is emphasized that the Disciplinary Commission consists of mandatory members and probable (optional or optional) members. It is noted that this body is the key in the context of conducting official investigations in the National Police.

The expediency of increasing the role of public representatives in the activities of disciplinary commissions is substantiated, including by introducing their mandatory participation in the case of an official investigation into violations of constitutional human and civil rights and freedoms and in investigating other disciplinary offenses at the request of relevant public representatives. ;

The ways to improve the conduct of the official investigation as an effective means of increasing public confidence in the National Police are identified.

It has been proven that the basis for an official investigation is not always the fact that a police officer has committed a disciplinary offense, as the primary and immediate purpose of the investigation is to establish the objective fact of the offense, but such a fact cannot always be established. In the process of conducting an official investigation, it is possible to establish the presence and / or absence of disciplinary misconduct.

It is emphasized that an important issue in the organization of the official investigation in the National Police of Ukraine is to take measures to eliminate the conditions and factors that may hinder the investigation, negatively affect its efficiency, objectivity and completeness. One of the key measures here is the removal of a police officer from office (position) during an official investigation.

It is substantiated that the organization (organizational activity) is an extremely important means of ensuring proper conditions for conducting an

official investigation. The study of the provisions of the current legislation shows that it contains key legal principles on the organization of an official investigation in the National Police of Ukraine. In general, they can be described as meaningful and meet the needs of this process.

It was found that the current Ukrainian legislation provides for two forms of appeal: extrajudicial and judicial, which fully applies to the appeal of the results of the official investigation in the National Police of Ukraine. The first, ie extrajudicial form, consists in the appeal of the police officer, against whom an official investigation was conducted and a disciplinary sanction was applied based on its results, to the direct supervisor of the person who applied the said sanction. That is, this form of appeal is administrative in nature.

It was found that the appeal of the results of the official investigation in the National Police of Ukraine is a legal institution that determines the legal substantive and procedural aspects of the application of the police officer under investigation to the relevant court to protect their rights and legitimate interests. , and the resolution by this court of the disputed situation in respect of which the appeal was filed.

The foreign experience of legal regulation of official investigation in police bodies on the territory of such countries as the United States of America, Great Britain, France, Belgium, the Republic of Belarus, the Russian Federation and the Republic of Kazakhstan is generalized. The analysis showed a variety of approaches to the regulation of management, implementation and regulation of the mechanism of official investigation. It is noted that each of the types of disclosed experience has its negative and positive features.

It is proved that public participation in the work of Disciplinary Commissions is an important condition for strengthening and deepening the interaction of police bodies with the population and ensuring an appropriate level of public control in the data system of state bodies. It is emphasized that the special importance of the interaction of the national police, as a prerequisite for improving the quality and efficiency of its public tasks and functions, is beyond doubt. In

order for this interaction to be real, not declarative, appropriate forms of involvement and public involvement in the work of the national police should be introduced.

It is noted that an important issue in the formation of disciplinary commissions in the national police, which needs to be improved, is the requirement that the chairman of the commission must be a person with higher legal education. After all, the current legislation does not contain any specific requirements for the professional or moral and business qualities of police officers who are elected to the disciplinary commission.

It is established that in order to ensure the legality and reasonableness of disciplinary action against a police officer based on the results of an official investigation, prevention of possible cases of arbitrariness and abuse by the relevant police chiefs, it is necessary to provide that if the chief makes a decision different from the recommended one. the disciplinary commission in the conclusion of the given commission approved by this head, he should duly substantiate (motivate) the position.

Keywords: command investigation, disciplinary proceedings, National Police of Ukraine, legal principles, normative and legal act, subject, administrative and legal regulation, powers, grounds, procedure, organization, appeal.

СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ,

в яких опубліковано основні наукові результати дисертації:

1. Астаф'єв А.А. До проблеми визначення поняття та особливості службового розслідування в органах Національної поліції України. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2017. Вип. 1. Т. 5. С. 167–173.
2. Астаф'єв А.А. Роль та значення проведення службового розслідування в органах Національної поліції України. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2018. Вип. 2. Т. 5. С. 131–136.
3. Астаф'єв А.А. До характеристики правових засад проведення службового розслідування в органах Національної поліції України. *Юридична наука*. 2019. № 2. С. 190–195.
4. Астаф'єв А.А. Повноваження суб'єктів проведення службового розслідування в органах Національної поліції України. *Юридична наука*. 2019. № 6. С. 167–173.
5. Астаф'єв А.А. Дисциплінарний проступок, як підстава проведення службового розслідування в органах Національної поліції України. *Visegrad journal on human rights*. 2019. № 6/3. Р. 143–148.
6. Астафьев А.А. К проблеме привлечения общественности к проведению служебных расследований в органах Национальной полиции Украины. *Право и Закон*. 2020. № 1. С. 112–116.

які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

7. Астаф'єв А.А. До проблеми визначення поняття дисциплінарне провадження в органах Національної поліції України. *Теорія і практика сучасної юриспруденції: матеріали Міжн. наук.-практ. конф. (Київ, 7–8 грудня 2018 р.)*. Київ: Центр правових наукових досліджень, 2018. С. 51–54.
8. Астаф'єв А.А. Проведення службового розслідування як засіб стимулювання службової дисципліни. *Право як ефективний суспільний регулятор: матеріали Міжн. наук.-практ. конф. (Львів, 15–16 лютого 2019 р.)*.

Львів: Західноукраїнська організація «Центр правничих ініціатив», 2019. С. 32–34.

9. Астаф'єв А.А. До проблеми юридичної обов'язковості результатів службової перевірки в органах Національної поліції України. *Сучасний стан і перспективи розвитку держави і права: матеріали Міжн. наук.-практ. конф.* (Львів, 19–20 червня 2020 р.). Львів: Західноукраїнська організація «Центр правничих ініціатив», 2020. С. 41–44.

ЗМІСТ

ВСТУП.....	14
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ПРОВЕДЕННЯ СЛУЖБОВОГО РОЗСЛІДУВАННЯ В ОРГАНАХ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ.....	22
1.1. Поняття та особливості службового розслідування в органах Національної поліції України	22
1.2. Роль та значення проведення службового розслідування в органах Національної поліції України	35
1.3. Правові засади проведення службового розслідування в органах Національної поліції України та місце серед них норм адміністративного права	48
Висновки до першого розділу.....	63
РОЗДІЛ 2. ЕТАПИ ПРОВЕДЕННЯ СЛУЖБОВОГО РОЗСЛІДУВАННЯ В ОРГАНАХ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ.....	70
2.1. Повноваження суб'єктів проведення службового розслідування в органах Національної поліції України.....	70
2.2. Підстави проведення службового розслідування в органах Національної поліції України	86
2.3. Організація проведення службового розслідування в органах Національної поліції України	99
2.4. Оскарження результатів проведення службового розслідування в органах Національної поліції України.....	116
Висновок до другого розділу.....	135
РОЗДІЛ 3. ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ПРОВЕДЕННЯ СЛУЖБОВОГО РОЗСЛІДУВАННЯ В ОРГАНАХ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ.....	143
3.1. Зарубіжний досвід правового регулювання проведення службового розслідування в органах поліції та можливості його використання в Україні	143
3.2. Напрями вдосконалення проведення службового розслідування в органах Національної поліції України.....	160
Висновки до третього розділу	174
ВИСНОВКИ	179
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	185
ДОДАТКИ.....	185

ВСТУП

Обґрунтування вибору теми дослідження. Попри те, що з моменту створення Національної поліції України минуло вже майже п'ять років, її все ще можна вважати новим центральним органом виконавчої влади, який знаходиться на шляху свого становлення та розвитку. Водночас на сьогодні можна констатувати певні негативні тенденції в цьому процесі. Так, з 2016-го до 2019 року рівень довіри населення до патрульної поліції знизився майже на 30 %, що викликає неабияку стурбованість, адже нині поліції довіряє менше половини українського населення. Така ситуація зумовлена збільшенням кількості правопорушень, які вчиняють працівники поліції. Ідеться передусім про випадки вчинення поліцейськими корупційних діянь, зловживання своїм службовим становищем, порушення поліцейської етики, пряму відмову від виконання своїх посадових обов'язків тощо.

За офіційними даними Національної поліції України, в органах і підрозділах поліції у 2016 р. було проведено 10285 службових розслідувань, у 2017 р. – 9227 (3331 перевірка), у 2018 р. – 5682 (3350 перевірок), у 2019 р. – 4937 (3839 перевірок), у 2020 р. – 4606 (3838 перевірок). Водночас, у 2016 р. було проведено 3464 перевірок, у 2017 р. – 3331 перевірка, у 2018 р. – 3350 перевірок, у 2019 р. – 3839 перевірок, у 2020 р. – 3838 перевірок. Крім того, було застосовано таку кількість заходів дисциплінарного впливу до поліцейських: у 2016 р. – 3269, у 2017 р. – 4851, у 2018 р. – 5061, у 2019 – 4706, у 2020 р. – 5971.

Важливими завданнями держави в напрямі вдосконалення діяльності Національної поліції України є: по-перше, забезпечення панування режиму законності та правопорядку в державі; по-друге, повернення високого рівня довіри населення до цього центрального органу виконавчої влади. Передумовою досягнення вказаних цілей є передусім забезпечення стабільності всередині вказаного правоохоронного органу, чому сприятиме

створення ефективних адміністративно-правових засад проведення службового розслідування в органах Національної поліції України.

Окремі проблемні питання, пов'язані з проведенням службових розслідувань у центральних органах виконавчої влади, зокрема Національній поліції України, у своїх наукових працях розглядали: Г.В. Атаманчук, С.С. Баглаєнко, О.М. Бандурка, П.Д. Баранник, О.І. Безпалова, В.М. Бесчастний, В.А. Бортняк, С.Г. Братель, Д.А. Гавриленко, З.С. Гладун, Д.С. Денисюк, В.О. Ільницький, М.В. Калатур, С.В. Ківалов, З.Р. Кісіль, А.М. Ключко, О.Ф. Кобзар, В.В. Коваленко, С.А. Комісаров, С.Ф. Константінов, О.В. Копан, М.В. Корнієнко, О.В. Кузьменко, Д.М. Ластович, Б.О. Логвиненко, М.В. Лошицький, Р.С. Мельник, О.Д. Новак, П.Д. Пилипенко, С.М. Прилипко, О.Ю. Салманова, А.В. Самотуга, В.А. Сафронов, Р.А. Сербин, В.В. Середа, А.А. Стародубцев, В.П. Тимошук, О.Г. Циганов, Р.Ф. Черниш, К.В. Шкарупа, С.С. Шоптенко, В.І. Щербина та ін.

Наявність значної кількості проблем теоретичного та практичного характеру щодо проведення службових розслідувань в органах Національної поліції України, а також недостатній рівень наукового розроблення вказаної проблематики зумовлюють актуальність і своєчасність дисертаційного дослідження, адже воно присвячене визначенню сутності й особливостей адміністративно-правових засад проведення зазначеного службового розслідування.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Дисертацію виконано відповідно до Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, ратифікованої Законом України від 16 вересня 2014 р. № 1678-VII; Концепції адміністративної реформи в Україні (Указ Президента України від 22 липня 1998 р. № 810/98); Національної стратегії у сфері прав людини (Указ Президента України від 25 серпня 2015 р. № 501/2015); Концепції розвитку

сектору безпеки і оборони України (Указ Президента України від 14 березня 2016 р. № 92/2016); Стратегії національної безпеки України (Указ Президента України від 14 вересня 2020 р. № 392/2020); Стратегії реформування державного управління України на період до 2021 року (розпорядження Кабінету Міністрів України від 24 червня 2016 р. № 474-р); у межах плану науково-дослідницької роботи Науково-дослідного інституту публічного права «Правове забезпечення прав, свобод та законних інтересів суб'єктів публічно-правових відносин» (номер державної реєстрації 0115U005495). Тему дисертації затверджено в Науково-дослідному інституті публічного права 02 жовтня 2015 року (протокол № 4).

Мета і завдання дослідження. *Мета* дисертаційного дослідження полягає в тому, щоб на основі опрацювання наявних доктрин визначити сутність та особливості адміністративно-правових засад проведення службового розслідування в органах Національної поліції України, а також на підставі теоретичних розробок вітчизняних і зарубіжних учених визначити шляхи вдосконалення законодавства й відповідної правозастосовної практики.

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

- визначити поняття та розкрити особливості службового розслідування в органах Національної поліції України;
- з'ясувати роль і значення проведення службового розслідування в органах Національної поліції України;
- проаналізувати правові засади проведення службового розслідування в органах Національної поліції України та визначити місце серед них норм адміністративного права;
- встановити повноваження суб'єктів проведення службового розслідування в органах Національної поліції України;
- окреслити підстави проведення службового розслідування в органах Національної поліції України;

- схарактеризувати організацію проведення службового розслідування в органах Національної поліції України;
- розкрити сутність оскарження результатів проведення службового розслідування в органах Національної поліції України;
- узагальнити зарубіжний досвід правового регулювання проведення службового розслідування в органах поліції та запропонувати можливості його використання в Україні;
- визначити напрями вдосконалення проведення службового розслідування в органах Національної поліції України.

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

Предмет дослідження – адміністративно-правові засади проведення службового розслідування в органах Національної поліції України.

Методи дослідження. Методологічною основою дослідження є сукупність загальних і спеціальних методів наукового пізнання. Зокрема, використання методів *аналізу* й *синтезу* уможливило визначення поняття та особливостей службового розслідування в органах Національної поліції України (підрозділ 1.1), встановлення його ролі та значення (підрозділ 1.2). Метод *документального аналізу* дав змогу проаналізувати правові засади проведення службового розслідування в органах Національної поліції України, визначити місце з-поміж них норм адміністративного права (підрозділ 1.2) та повноваження суб'єктів проведення цього розслідування (підрозділ 2.1). Завдяки *формально-логічному* методу встановлено підстави проведення службового розслідування в органах Національної поліції України (підрозділ 2.2), схарактеризовано його організацію (підрозділ 2.3), а також розкрито сутність оскарження результатів проведення зазначеного розслідування (підрозділ 2.4). За допомогою методу прогнозування узагальнено зарубіжний досвід правового регулювання проведення службового розслідування в органах поліції (підрозділ 3.1) та окреслено

напрями вдосконалення проведення службового розслідування в органах Національної поліції України (підрозділ 3.2).

Емпіричну базу дослідження становлять систематизовані дані державної та відомчої статистичної звітності за 2016–2020 рр. щодо проведення службових розслідувань в органах Національної поліції України; офіційні звіти, інформаційні листи й аналітичні довідки МВС і Національної поліції України. Під час підготовки дисертації використано також власний практичний досвід роботи в органах поліції.

Наукова новизна одержаних результатів полягає в тому, що дисертація є одним з перших в Україні комплексних монографічних досліджень, у якому з'ясовано сутність та особливості адміністративно-правових засад проведення службового розслідування в органах Національної поліції України, а також на підставі аналізу позитивного зарубіжного та вітчизняного досвіду визначити напрями вдосконалення законодавства та відповідної правозастосовної практики. У результаті проведеного дослідження сформульовано низку нових наукових положень і висновків, основними з яких є такі:

вперше:

- запропоновано закріпити на законодавчому рівні фактичні обставини, які мають бути оцінені під час проведення службового розслідування, а також чіткий перелік обов'язків посадових осіб, уповноважених на його проведення, на прикладі досвіду Республіки Білорусь та Республіки Казахстан;

- обґрунтовано доцільність встановлення вимоги про те, що головою дисциплінарної комісії повинна бути особа, яка має вищу юридичну освіту. Адже наразі чинне законодавство не містить конкретних вимог ані щодо професійних, ані щодо морально-ділових якостей поліцейських, яких обирають до складу дисциплінарної комісії;

- доведено, що дисциплінарні комісії, які проводять службові розслідування в органах Національної поліції України, мають бути постійно

діючими суб'єктами проведення цих розслідувань, що дасть змогу напрацювати відповідний досвід з розслідування дисциплінарних проступків, а також на високому рівні здійснювати повноваження в цій сфері, концентруючись саме на цій діяльності;

удосконалено:

- класифікацію нормативно-правових актів, у яких закріплено правові засади проведення службового розслідування в органах Національної поліції України, за такими критеріями: специфіка правового регулювання службових розслідувань, основне галузеве походження, юридична сила;

- наукову позицію стосовно того, що дисциплінарне провадження є категорією ширшою, ніж службове розслідування, адже останнє охоплює як конкретні процесуальні дії уповноважених осіб, так і реалізацію певного підсумку цих дій: притягнення працівника, винного в учиненні правопорушення, до дисциплінарної відповідальності та застосування до нього відповідного дисциплінарного стягнення;

- твердження, згідно з яким службове розслідування становить необхідний процесуальний елемент дисциплінарного провадження та слугує передумовою притягнення поліцейського, винного в учиненні дисциплінарного проступку, до дисциплінарної відповідальності;

- поняття та перелік характерних особливостей службового розслідування в органах Національної поліції України;

- теза про доцільність посилення ролі представників громадськості в діяльності дисциплінарних комісій, зокрема шляхом забезпечення їх обов'язкової участі в службовому розслідуванні;

дістало подальший розвиток:

- наукова позиція стосовно того, що службове розслідування має подвійну мету: по-перше, безпосереднє з'ясування всіх обставин окремого дисциплінарного проступку конкретного поліцейського (причин та умов його вчинення, вини поліцейського, ступеня тяжкості проступку, розміру заподіяної шкоди); по-друге, здійснення попереджувально-профілактичної

діяльності – підготовка пропозицій щодо усунення причин учинення подібних дисциплінарних проступків на підставі аналізу інформації, отриманої в процесі окремого розслідування;

– положення про роль службового розслідування в органах Національної поліції України, яку можна розглядати в соціальному та юридичному значенні залежно від напрямів і способів його впливу на суспільні відносини;

– твердження, відповідно до якого організація (організаційна діяльність) є надзвичайно важливим засобом забезпечення належних умов проведення службового розслідування. Вивчення положень чинного законодавства засвідчує, що воно містить ключові правові засади з питань організації проведення службового розслідування в органах Національної поліції України. Загалом їх можна схарактеризувати як змістовні й такі, що відповідають потребам цього процесу;

– теза про те, що позасудове адміністративне оскарження результатів проведення службового розслідування в органах Національної поліції України є важливим і необхідним засобом захисту поліцейськими своїх прав, що означений відносною простотою та оперативністю. Це оскарження дає змогу поліцейським швидко й без зайвих витрат скористатися відповідним правозахисним механізмом задля доведення правомірності власної позиції та звернення уваги компетентних суб'єктів на протиправність дій (бездіяльність) організаційно підпорядкованих йому органів і посадових осіб.

Практичне значення отриманих результатів полягає в тому, що вони становлять науково-теоретичний і практичний інтерес та використовуються в:

– *правотворчості* – під час внесення змін і доповнень до діючого законодавства, а також створення нових нормативно-правових актів щодо адміністративно-правових засад проведення службового розслідування в органах Національної поліції України (акт Інституту законодавства Верховної Ради України від 16 травня 2019 р. № 22/662-1-15);

– *правозастосовній діяльності* – для вдосконалення практики проведення службових розслідувань в органах Національної поліції України;

– *науково-дослідній сфері* – для здійснення подальших наукових досліджень, присвячених теоретичним і практичним проблемам проведення службового розслідування в органах Національної поліції України (акт Науково-дослідного інституту публічного права від 07 серпня 2020 р.);

– *освітньому процесі* – під час розроблення підручників, навчальних посібників, а також науково-методичних матеріалів з дисципліни «Адміністративне право» для підготовки майбутніх працівників поліції (акт Національної академії внутрішніх справ від 16 грудня 2020 р.).

Публікації. Основні положення та висновки, що сформульовані в дисертації, відображено в дев'яти наукових публікаціях, серед яких чотири статті – у наукових виданнях, визначених МОН України як фахові з юридичних наук, дві – в іноземних юридичних виданнях (Киргизька Республіка, Словацька Республіка), три тези доповідей, які оприлюднено на науково-практичних конференціях.

Апробація результатів дисертації. Основні положення дисертації, теоретичні та практичні висновки і рекомендації оприлюднено під час виступів на міжнародних науково-практичних конференціях, а саме: «Теорія і практика сучасної юриспруденції» (м. Київ, 7–8 грудня 2018 р.), «Право як ефективний суспільний регулятор» (м. Львів, 15–16 лютого 2019 р.), «Сучасний стан і перспективи розвитку держави і права» (м. Львів, 19–20 червня 2020 р.).

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ПРОВЕДЕННЯ СЛУЖБОВОГО РОЗСЛІДУВАННЯ В ОРГАНАХ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ

1.1. Поняття та особливості службового розслідування в органах Національної поліції України

Розбудова України як сучасної Європейської країни, що є демократичною, соціальною та правовою, напряду залежить від ефективного функціонування всіх державних структур, зокрема, органів державної виконавчої влади. Найбільш наближеним з цих органів до населення України вочевидь є Національна поліція України, адже як безпосередньо передбачено Законом України «Про Національну поліцію» [122]. Національна поліція України є центральним органом виконавчої влади, який служить суспільству шляхом забезпечення охорони прав і свобод людини, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку. Діяльність поліції здійснюється в тісній співпраці та взаємодії з населенням, територіальними громадами та громадськими об'єднаннями на засадах партнерства і спрямована на задоволення їхніх потреб. З метою визначення причин та/або умов учинення правопорушень планування службової діяльності органів і підрозділів поліції здійснюється з урахуванням специфіки регіону та проблем територіальних громад. Рівень довіри населення до поліції є основним критерієм оцінки ефективності діяльності органів і підрозділів поліції [122]. Реформа поліції, започаткована в 2015 році триває й до сьогодні, реформування поліції відбувається в доволі складних умовах, що обумовлені розвитком та реформуванням різноманітних соціально-політичних процесів. Здійснюється приведення законодавства про поліцію до світових та Європейських стандартів, при цьому основний акцент робиться на правовому забезпеченні виконання основних функцій оновленої поліції. Разом з цим неможливо

забезпечити належне функціонування роботи Національної поліції без забезпечення бездоганної внутрішньої роботи поліції як певної системи, функціонування якої засновано на належному виконанні всіма його складовими своїх професійних обов'язків. Людський фактор як ключовий фактор будь-якої соціальної системи повинен бути підпорядкований встановленим вимогам професійної діяльності. Ключовою складовою діяльності поліції є прийняття кожним поліцейським та реалізація таких рішень, що безпосередньо стосуються прав і свобод громадян.

Як наслідок особливої уваги потребує правове регулювання тих питань, що пов'язані з якісним кадровим забезпеченням Національної поліції. Незважаючи на значні зміни, що відбулися протягом останніх років, за час проведення реформи поліції непоодинокими є факти корупції, порушення прав громадян та інших негативних чинників, пов'язаних з порушенням поліцейськими службової дисципліни. Такі обставини формують негативне, підозріле, упереджене відношення населення як до поліції, так і до змісту самої реформи поліції, яка покликана вибудувати довіру між населенням та поліцією, підривають авторитет як Національної поліції, так і державної влади в цілому. Зміцненню законності і дисципліни сприяє виявлення винних у вчиненні службових, дисциплінарних правопорушень поліцейських та притягнення їх до відповідальності, що забезпечується здійсненням своєчасних та якісних службових розслідувань за фактами дисциплінарних проступків поліцейських.

Справедливим буде зазначити, що поняття службового розслідування не може бути повноцінно досліджено поза розглядом поняття та змісту категорії «дисциплінарне провадження». Існує значна кількість загально-правових досліджень поняття та змісту категорії «дисциплінарне провадження». І. Бородін зазначає, що така необхідність зумовлює наявність процесуальних норм, об'єктом регулювання яких служать процедурні відносини, що складаються у сфері діяльності по застосуванню норм про дисциплінарну відповідальність, тобто в рамках особливого різновиду

юридичної процесуальної форми – дисциплінарного провадження [26, с. 95]. На думку В.В. Богуцького та В.В. Мартиновського, провадження – це вид процесуальної діяльності, врегульований законом порядок вирішення певної групи справ [25, с.5]. Ю.М. Полетаєвим під дисциплінарним провадженням розуміється сама процедура застосування заходів дисциплінарної відповідальності [102, с.121]. Ю.С. Адушкін визначає дисциплінарне провадження як процесуальну форму, зміст якої полягає в офіційній упорядкованій діяльності по вирішенню питання про дисциплінарну відповідальність [3, с.3]. Таким чином, згадані автори приділяють значну увагу саме процесуальному аспекту дисциплінарного провадження, ігноруючи при цьому його результати притягнення винних до дисциплінарної відповідальності.

О. Бандурка та М. Тищенко під дисциплінарним провадженням розуміють сукупність юридичних норм, що регламентують суспільні відносини у зв'язку з правозастосовною діяльністю по вирішенню питання про дисциплінарну відповідальність за допущене правопорушення [17, с.182]. Вочевидь вказані автори розглядають дисциплінарне провадження як певний правовий інститут, оскільки у пропонованому визначенні мова йде про сукупність норм, які регулюють діяльність, пов'язану з притягненням до дисциплінарної відповідальності за правопорушення.

На думку С.В. Ківалова, дисциплінарне провадження являє собою врегульовану законодавством діяльність уповноважених органів щодо застосування дисциплінарних стягнень при дотриманні прав і законних інтересів винних осіб [57, 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 [37]. Представляється, що надані визначення, певним чином акцентуючи увагу на кінцевому етапі дисциплінарного провадження – застосування

дисциплінарних стягнень, обходять процесуальні питання встановлення обставин вчинення правопорушення, зокрема, вини поліцейського.

Вікторія та Анатолій Крижановські визначають дисциплінарне провадження в органах Національної поліції як різновид адміністративно-юрисдикційної діяльності, яка впроваджується в порядку, встановленому законодавством для вирішення дисциплінарної справи і застосування до винної особи дисциплінарних заходів з метою зміцнення та забезпечення службової дисципліни [69, с.126]. Автори включають до дисциплінарного провадження як сам порядок вирішення дисциплінарної справи, так і застосування відповідних дисциплінарних заходів як певний підсумок такої діяльності. Н. Вапнярчук в своєму дослідженні розглядає дисциплінарне провадження стосовно державних службовців, як урегульовану правовими нормами діяльність компетентних посадових осіб з виявлення дисциплінарних правопорушень, розгляду справ, застосування до винних справедливих заходів впливу та їх виконання з метою виховання працівників і зміцнення службової дисципліни [29, с.11].

С. Подкопаєв розглядає дисциплінарне провадження як комплекс взаємопов'язаних і взаємозумовлених процесуальних дій суб'єктів дисциплінарної влади щодо розгляду й вирішення питання про дисциплінарні проступки [91, с.283]. У цьому визначенні автор акцентує увагу як на процесуальній діяльності, так і на результаті такої діяльності – вирішення питання про дисциплінарні проступки. Подібної думки дотримується й К. Коваленко, який визначає дисциплінарне провадження в органах внутрішніх справ як урегульовану дисциплінарно-процесуальними нормами діяльність 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 [61, с.6].

С. Шоптенко дисциплінарні провадження в органах поліції розглядає 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 [157, с. 455]. Таке визначення дисциплінарного провадження поєднує в собі як процесуальну діяльність, що складає фактичний зміст службового розслідування, так і певний результат – притягнення працівника до дисциплінарної відповідальності. Разом з тим в цьому визначенні відсутня вказівка на винність працівника, яка має бути встановлена під час процесуальної діяльності як необхідна умова притягнення його до дисциплінарної відповідальності.

Д. Полівчук до дисциплінарного провадження в органах внутрішніх справ відносить сукупність процесуальних дій уповноважених щодо застосування відповідних заходів посадових осіб органів внутрішніх справ, що здійснюються з метою вирішення питання про застосування заохочення або про притягнення до дисциплінарної відповідальності за вчинений дисциплінарний проступок винної особи у сфері оперативно-службової діяльності [103, с.5]. Таким чином означений автор достатньо широко розкриває дисциплінарне провадження як процесуальні дії, що передують як застосуванню заохочення, так і притягнення до дисциплінарної відповідальності щодо працівників поліції. Подібної думки дотримується й Н. Медведенко, яка дисциплінарне провадження в органах Національної поліції України розглядає як регламентовану правовими нормами діяльність уповноважених на те посадових осіб органів поліції, спрямовану на встановлення підстав та вирішення питання щодо застосування передбачених законодавством заходів дисциплінарного впливу (заходів стягнення, заохочення, інших заходів виховного впливу) до поліцейських, державних службовців та інших працівників органів Національної поліції України [85, с.5].

На підставі аналізу наведених науковцями думок, що стосуються дисциплінарного провадження в Національній поліції України, слід акцентувати увагу відсутності єдиного підходу до визначення змісту цього поняття. Так, одна група дослідників акцентує увагу суто на результаті дисциплінарного провадження – притягнення до дисциплінарної відповідальності, при цьому залишаючи осторонь процесуальні елементи дисциплінарного провадження. Інша група вчених у визначенні дисциплінарного провадження поєднують як процедуру, так і її результат – притягнення до дисциплінарної відповідальності, при цьому не надаючи достатньо уваги встановленню винності поліцейського як необхідної умови притягнення до дисциплінарної відповідальності. Окремо слід виділити тих авторів, які до дисциплінарного провадження відносять процесуальні дії, що спрямовані як на притягнення винної особи до дисциплінарної відповідальності, так і застосування заохочення як позитивний наслідок виконання поліцейськими своїх професійних обов'язків. Вочевидь, остання позиція науковців обумовлена відповідним поглядом на правову природу дисциплінарної відповідальності.

В правовій літературі панують два основні підходи до визначення змісту дисциплінарної відповідальності. Перша група вчених виходять з негативного тлумачення відповідальності як негативних наслідків для винної в правопорушенні особи. До таких науковців відносяться, зокрема К. Коваленко, який відзначає, що дисциплінарна відповідальність є застосуванням до винного працівника в порядку й на умовах, передбачених законодавством про працю, дисциплінарних стягнень у виді обмежень особистого або організаційного характеру [61, с.8-9]. Також В. Кузнецов визначив дисциплінарну відповідальність як передбачений нормами дисциплінарного законодавства особливий правовий стан порушника і посадових осіб, які наділяються дисциплінарною владою, що полягає в обов'язку правопорушника відповісти за скоєне дисциплінарне або адміністративне правопорушення та обов'язку посадової особи вимагати від

порушника звіту про таку поведінку та застосуванні заходів правового впливу, що передбачені нормами права [72, с.12-13]. В. Середа пропонує визначення дисциплінарної відповідальності як одного із видів юридичної відповідальності, що полягає в обов'язку працівника відповісти перед керуючим суб'єктом або уповноваженим органом за скоєний ним дисциплінарний проступок, сутність якого полягає в невиконанні або неналежному виконанні працівником, покладених на нього трудових чи службових обов'язків і понести дисциплінарні стягнення, передбачені законодавством України [137, с.92].

Друга група вчених при трактуванні змісту дисциплінарної відповідальності виходить з її подвійного позитивного та негативного характеру. Зокрема, М. Ануфрієв окрім методів переконання та примусу рекомендував урахувувати трудову заслугу працівника як юридичний факт для застосування заохочення [142, с.91]. Д. Гавриленко головним методом посилення та забезпечення дисципліни в системі державного управління визнає метод переконання, який включає в себе політичне, трудове, моральне виховання, систематичну професійну підготовку, виховну та індивідуально-виховну роботу, а також стимулювання, тобто використання різних форм морального та матеріального заохочення [35, с.148]. Г. Севостьянов до методів посилення трудової дисципліни відніс виховання, переконання та заохочення [136, с.7]. Незважаючи на те, що О. Бандурка зазначав, що як вид юридичної відповідальності дисциплінарна відповідальність є одним із найбільш застосовуваних різновидів державного примусу. А дисциплінарне провадження в свою чергу є сукупністю юридичних норм, що регулюють суспільні відносини у зв'язку з правозастосовною діяльністю щодо розв'язання питання про дисциплінарну відповідальність за допущене правопорушення [19, с.18]. В іншій роботі О. Бандурка наголошує на тому, що до норм, що сприяють забезпеченню службової дисципліни, належать норми, що регламентують заходи заохочення, оскільки вони висловлюють схвалення, визнання та позитивну оцінку роботи тих, хто заслуговує на

заохочення [18, с.261]. К. Бельський безпосередньо вказує на подвійну природу відповідальності у державному управлінні, зазначаючи, що у практичній діяльності відповідальність виступає у двох формах – позитивній та негативній [22, с.32]. В. Варенцова та В. Шахов також наголошують на позитивному аспекті дисциплінарної відповідальності [30, с.49-53]. О. Ряшко пропонує застосовувати виховання правової свідомості, правової культури і поведінки працівників, використовуючи методи переконання, заохочення, стимулювання, наполягаючи на врахуванні традиційно-звичаєвих, морально-психологічних факторів при застосуванні правових, соціологічних, виховних, управлінських і психологічних засобів. З цього автор робить висновок, що дисциплінарну відповідальність потрібно розглядати ширше ніж лише з точки зору покарання за допущене порушення дисципліни [131, с.48-51]. Подібну думку підтримує й В. Щербина, наголошуючи на тому, що саме позитивні моменти дисциплінарної відповідальності – елементи морального, стимулюючого і організаційного порядку дають свідому і активну правомірну поведінку, добровільне і ініціативне виконання обов'язків, самодисципліну та високу правову свідомість. Позитивний аспект дисциплінарної відповідальності стимулює правомірну соціально-активну поведінку працівників і відіграє організуючу і виховно-мобілізуючу роль у досягненні поставленої мети [158, с.11].

Зважаючи на викладене, представляється доцільним підтримання позиції тих вчених, які до дисциплінарного провадження в Національній поліції України відносять як процесуальну діяльність із розслідування дисциплінарних правопорушень та притягнення винних до дисциплінарної відповідальності, так і процесуальну діяльність, спрямовану на застосування щодо достойних працівників поліції заходів заохочення. Таким чином, можна виділити два різновиди дисциплінарного провадження: по-перше, те, що пов'язано із застосуванням до поліцейських заходів заохочення як позитивних стимулів належного виконання ними службових обов'язків (позитивне стимулювання законності та правопорядку в органах

Національної поліції); по-друге, те, що стосується встановлення винних діянь поліцейського у вчиненні дисциплінарного проступку та покладання на нього відповідного дисциплінарного стягнення (негативне стимулювання підтримання законності та правопорядку в органах Національної поліції). Виходячи із змісту цієї роботи, об'єктом дослідження є другий з названих видів дисциплінарного провадження, що стосується притягнення до дисциплінарної відповідальності.

Слід зазначити, що дисциплінарне провадження є категорією більш широкою ніж службове розслідування, адже воно включає в себе як певні процесуальні дії уповноважених осіб, так і реалізацію певного підсумка таких дій: притягнення винного у правопорушенні до дисциплінарної відповідальності та застосування до нього відповідного дисциплінарного стягнення. Службове розслідування згідно норм чинного законодавства являє собою необхідний процесуальний елемент дисциплінарного провадження як встановленої законом адміністративно-процесуальної передумови притягнення винного в скоєнні дисциплінарного проступку поліцейського до дисциплінарної відповідальності. Разом із цим існує й потреба в більш детальній характеристиці ознак службового розслідування як правового явища. В юридичній літературі це питання не знайшло достатньо широкого освітлення.

Так, А.А. Стародубцев вважає, що службове розслідування в міліції – це діяльність певного суб'єкта щодо повного, всебічного і об'єктивного дослідження обставин надзвичайних подій, правопорушень та інших неправомірних дій, вчинених особами рядового і начальницького складу органів внутрішніх справ, виявлення причин та умов, що сприяли їх вчиненню, встановлення винних і забезпечення правильного застосування чинних нормативних актів [144, с.153]. На думку В.О. Кузнецова, службове розслідування – це адміністративно-процесуальна діяльність уповноваженої особи щодо встановлення об'єктивної істини за фактом проступку працівника податкової міліції, в тому числі причин і умов, що сприяли

вчиненню проступку, обставин його вчинення, ступеня вини порушника та надання пропозицій стосовно притягнення до відповідальності [73, с.120]. Під службовим розслідуванням стосовно державних службовців, В. Воловик пропонує розуміти «діяльність спеціально утвореної у визначених законом випадках і порядку комісії по перевірці виконання конкретним державним службовцем своїх службових обов'язків чи висунутих проти нього звинувачень або підозри» [33, с. 51; 15].

Визначаючи юридичну природу інституту службового розслідування в органах внутрішніх справ, В. Гурін службове розслідування в ОВС розглядав в якості адміністративно-процесуальної діяльності компетентного суб'єкта по встановленню обставин порушень, вчинених працівниками ОВС, надзвичайних подій з їх участю, інших фактів, які тягнуть правові наслідки, з метою забезпечення законності і дисципліни у функціонуванні системи МВС шляхом надання керівництву інформації, достатньої для юридичної оцінки подій і належного на них реагування, що передбачає внесення пропозицій щодо заходів до припинення порушень, усунення негативних наслідків і причин, що їм сприяли, відповідальності причетних осіб (у разі необхідності – передачі матеріалів до органів досудового слідства), а також реалізацію правового статусу працівників, які зазнали моральної, фізичної чи матеріальної шкоди у зв'язку з проходженням служби в ОВС [41, с.9]. Таким чином, автор виділяє наступні характерні риси службового розслідування:

- коло питань, з приводу яких призначається службове розслідування, а саме для встановлення: по-перше, обставин правопорушень; по-друге, надзвичайних подій за участю працівників ОВС; по-третє, фактів, що тягнуть за собою певні обумовлені ними правові наслідки. На сьогоднішній час таке визначення є певною мірою застарілим, оскільки зміни, що відбулися в законодавстві з часів реформи МВС України, вплинули й на зміст службового розслідування;

- в якості мети службового розслідування автор виділяє: забезпечення законності і дисципліни у функціонуванні системи МВС;

- способи реалізації службового розслідування: встановлення обставин та надання керівництву інформації, достатньої для юридичної оцінки подій (вочевидь, доцільно було б говорити не про події, а про певні юридичні факти, категорію більш широку ніж події) і належного на них реагування;

- до змісту службового розслідування віднесено також внесення пропозицій щодо заходів до припинення порушень, усунення негативних наслідків і причин, що їм сприяли, відповідальності причетних осіб (у разі необхідності – передачі матеріалів до органів досудового слідства), а також реалізацію правового статусу працівників, які зазнали моральної, фізичної чи матеріальної шкоди у зв'язку з проходженням служби в ОВС [41, с.9].

Виникає питання, наскільки надане визначення відповідає сучасному стану правового регулювання поняття службового розслідування в Національній поліції України. На сьогодні поняття службового розслідування певним чином визначено у законодавстві. Зокрема, згідно статті 14 Дисциплінарного статуту Національної поліції України [114] службове розслідування – це діяльність із збирання, перевірки та оцінки матеріалів і відомостей про дисциплінарний проступок поліцейського. Службове розслідування проводиться з метою своєчасного, повного та об'єктивного з'ясування всіх обставин вчинення поліцейським дисциплінарного проступку, встановлення причин і умов його вчинення, вини, ступеня тяжкості дисциплінарного проступку, розміру заподіяної шкоди та для підготовки пропозицій щодо усунення причин вчинення дисциплінарних проступків. Службове розслідування призначається за письмовим наказом керівника, якому надані повноваження із застосування до поліцейського дисциплінарного стягнення. Згідно ст. 14 Дисциплінарного Статуту органів внутрішніх справ України [115] метою призначення службового розслідування є з'ясування всіх обставин дисциплінарного проступку, учиненого особою рядового або начальницького складу. Також службове розслідування проводиться на засадах неупередженості та рівності

всіх поліцейських перед законом незалежно від займаної посади, спеціального звання, наявних у них державних нагород та заслуг перед державою[115].

Подібне описання службового розслідування міститься й у Порядку проведення службових розслідувань у Національній поліції України, в якому (п. 1 V розділу) зазначено, що проведення службового розслідування полягає в діяльності дисциплінарної комісії із збирання, перевірки та оцінки матеріалів і відомостей про дисциплінарний проступок поліцейського з метою своєчасного, повного та об'єктивного з'ясування всіх обставин його вчинення, установлення причин і умов учинення дисциплінарного проступку, вини поліцейського, ступеня тяжкості дисциплінарного проступку, розміру заподіяної шкоди та для підготовки пропозицій щодо усунення причин учинення дисциплінарних проступків [107]. Виходячи із змісту наведеної норми, до ознак службового розслідування можна віднести: по-перше, воно проявляється в активних діях дисциплінарної комісії; по-друге, такі дії полягають у збиранні, перевірці та оцінці матеріалів і відомостей про дисциплінарний проступок поліцейського; по-третє, визначена мета – своєчасне, повне та об'єктивне з'ясування всіх обставин вчинення дисциплінарного проступку, установлення причин і умов його вчинення, вини поліцейського, ступеня тяжкості дисциплінарного проступку, розміру заподіяної шкоди та для підготовки пропозицій щодо усунення причин учинення дисциплінарних проступків. Службове розслідування на сьогодні, згідно аналізу чинного законодавства, стосується виключно установлення відомостей про вчинення поліцейським дисциплінарного проступку. Збирання, перевірка та оцінка матеріалів і відомостей про інші факти, зокрема надзвичайні події за участю поліцейських в разі відсутності інформації про вчинення ними дисциплінарних проступків, залишається поза межами службового розслідування. Вищезазначена мета службового розслідування вочевидь має комплексний характер та об'єднує безпосередньо мету, пов'язану з з'ясуванням всіх обставин дисциплінарного

проступку поліцейського, та пов'язану з нею профілактичну мету – попередження вчинення подібних дисциплінарних проступків [107].

Таким чином, можна визначити, що службове розслідування – це необхідний елемент дисциплінарного провадження, що є адміністративно-процесуальною діяльністю, яка здійснюється спеціально уповноваженим органом – дисциплінарною комісією – і полягає у збиранні, перевірці та оцінці матеріалів і відомостей про дисциплінарний проступок поліцейського з метою з'ясування всіх обставин дисциплінарного проступку поліцейського (причин і умов учинення дисциплінарного проступку, вини поліцейського, ступеня тяжкості дисциплінарного проступку, розміру заподіяної шкоди), а також з метою аналізу отриманої інформації задля підготовки пропозицій щодо усунення причин учинення дисциплінарних проступків.

Особливостями службового розслідування є те, що воно:

- має своєю підставою інформацію про дисциплінарний проступок поліцейського;
- повинно відповідати таким критеріям, як своєчасність, повнота, об'єктивність та неупередженість при з'ясування всіх обставин вчинення дисциплінарного проступку. При цьому своєчасність службового розслідування має розглядатися не лише як дотримання встановлених Дисциплінарним статутом Національної поліції України строків його проведення, важливим елементом своєчасності представляється й оперативність його призначення, а саме негайно з моменту отримання інформації про вчинення поліцейським дисциплінарного проступку. Повнота службового розслідування означає, що відомості про дисциплінарний проступок поліцейського, які збираються в його процесі є вичерпними, у них повною мірою відображені всі факти. Неупереджене відношення членів дисциплінарної комісії має бути як до особи поліцейського, щодо якого здійснюється службове розслідування, так і до інформації, що надходить в процесі його здійснення. Об'єктивність полягає в тому, що зібрана під час службового розслідування інформація, відомості про дисциплінарний

проступок має бути достовірною, такою, яка відповідає об'єктивно існуючому стану речей;

- ґрунтується на адміністративно-правових засадах;
- здійснюється спеціально-уповноваженим суб'єктом – дисциплінарною комісією;
- провадиться у певних чітко визначених формах, шляхом реалізації встановлених законодавством правомочностей;
- має подвійну мету: по–перше, безпосереднє з'ясування всіх обставин окремого дисциплінарного проступку конкретного поліцейського (причин і умов учинення дисциплінарного проступку, вини поліцейського, ступеня тяжкості дисциплінарного проступку, розміру заподіяної шкоди); по-друге, попереджувально-профілактичну – підготовка пропозицій щодо усунення причин вчинення подібних дисциплінарних проступків на основі аналізу отриманої в процесі окремого розслідування інформації.

1.2. Роль та значення проведення службового розслідування в органах Національної поліції України

Роль та значення проведення службового розслідування в органах Національної поліції обумовлено такими факторами, як безпосередньо значенням, завданням функціонування Національної поліції в цілому, обов'язками рядового та керівничого складу органів поліції та завдань самого службового розслідування, що визначено чинним законодавством. Створення Національної поліції в 2015 році, безумовно, є частиною вітчизняної державно-правової реформи, до основних завдань якої на думку В. Грохольського, відноситься забезпечення процесу формування нової моделі правоохоронної системи, яка була б здатна сприяти розбудові правової, соціальної, демократичної держави [40, с.9].

Закон України «Про національну поліцію» визначає основне завдання поліції – це надання поліцейських послуг у визначених сферах. У зв'язку з цим доцільним є підтримати позицію Д. Ластовича про те, що впровадження

терміну «поліцейські послуги» та введення його в правовий обіг спрямовано на те, щоб: по-перше, зробити поліцію захисником прав і свобод людини, а також прав і законних інтересів суспільства, як це, власне кажучи, і повинно бути у сучасній демократичній державі; по-друге, повернути довіру населення, насамперед шляхом наближення правоохоронців до громадян через їх максимальне залучення до роботи на вулицях, а не в кабінетах; по-третє, підвищити якість та ефективність взаємодії правоохоронців з усіма інститутами громадськості, а також з іншими органами влади та місцевого самоврядування; по-четверте, забезпечити високий рівень мобільності та оснащеності поліцейських; по-п'яте, оптимізувати організаційно-функціональну та штатну структури поліцейських сил, а також витрати на їх утримання. Все вищезазначене повинно сприяти створенню поліції саме як сервісної служби, що відображає прагнення влади змусити правоохоронну систему служити інтересам громадян і суспільству в цілому, захищати та сприяти їх нормальній реалізації [76, с.142]. До того ж вищеназваним законом визначено в якості основного критерію оцінки ефективності діяльності органів і підрозділів поліції – рівень довіри населення до поліції.

Соціологічні опитування Харківського інституту соціальних досліджень вказують на те, що Національній поліції нині довіряє не більше 30 відсотків українців. При чому у Донецькій і Луганській областях довіра до правоохоронців більша і складає 40-45 відсотків. За даними Центру Разумкова, у 2017 році негативний баланс довіри/недовіри поліції склав мінус 46 відсотків, а патрульній поліції - мінус 19 відсотків. У порівнянні з 2016 роком найбільше погіршення балансу спостерігалось у патрульної поліції (негативний баланс зріс на 24 відсотки) [130]. Таке становище обумовлено багатьма факторами, разом з тим підвищення рівня довіри до поліції залежить, насамперед, в підвищенні ефективності її роботи, яка досягається, у тому числі, й шляхом неухильного додержання поліцейськими службової дисципліни.

Для належного дотримання службової дисципліни як необхідної умови виконання Національною поліцією покладених на неї завдань потрібно якісне забезпечення підготовки поліцейських. З цією метою було затверджене Положення про організацію службової підготовки працівників Національної поліції України [105], яке визначає порядок планування, проведення та обліку занять, здійснення контролю знань, умінь та навичок осіб молодшого, середнього та вищого складу Національної поліції України. Основними завданнями службової підготовки є: підвищення рівня знань, умінь, навичок та професійних якостей поліцейських з метою забезпечення їх здатності до виконання завдань з охорони прав і свобод людини, протидії злочинності, підтримання публічного (громадського) порядку та безпеки; вивчення нормативно-правових актів, які регламентують діяльність Національної поліції України; удосконалення керівним складом органів (закладів, установ) поліції навичок управління поліцейськими. Слід погодитися з тим, що якісна організація службової підготовки працівників є одним із факторів, що впливає на стан дисципліни та законності в органах та підрозділах Національної поліції України [86, с.121].

Специфіка службової діяльності поліцейських обумовлена специфічними соціальними, публічними результатами їх поведінки та відповідно особливо негативними наслідками невиконання чи неналежного виконання поліцейськими своїх службових обов'язків. Отже, рівень довіри населення до поліції залежить також і від ефективності проведення службових розслідувань.

Порядком проведення службових розслідувань у Національній поліції встановлено, що службове розслідування має досягнути таких результатів, як встановлення [105]:

- наявності чи відсутності складу дисциплінарного проступку в діянні (дії чи бездіяльності) поліцейського, з приводу якого (якої) було призначено службове розслідування;
- наявності чи відсутності порушень положень законів України чи

інших нормативно-правових актів, організаційно-розпорядчих документів або посадових інструкцій;

- ступінь вини кожної з осіб, що вчинили дисциплінарний проступок;
- обставини, що пом'якшують або обтяжують ступінь і характер відповідальності поліцейського чи знімають безпідставні звинувачення з нього;
- відомості, що характеризують поліцейського, а також дані про наявність або відсутність у нього дисциплінарних стягнень;
- вид і розмір заподіяної шкоди;
- причини та умови, що призвели до вчинення дисциплінарного проступку [105].

Перелічені завдання стосуються кожного окремого службового розслідування і мають за мету націлити суб'єктів його проведення на ефективну діяльність. На підставі аналізу поставлених перед суб'єктами проведення службового розслідування результатів можна їх поділити на ті, що стосуються встановлення об'єктивної наявності самого факту дисциплінарного проступку, що пов'язані із з'ясуванням його окремих елементів, а також ті, які пов'язані з аналізом отриманої в процесі службового розслідування інформації та мають виконувати попереджувально-превентивну роль. Зокрема, встановленню підлягає об'єктивне підтвердження інформації про вчинення діяння, пов'язаного з порушенням службової дисципліни. Далі необхідним є встановлення суб'єкта, що скоїв означений дисциплінарний проступок, встановлення факторів, що стосуються його, об'єкта, об'єктивної та суб'єктивної сторони. Важливим для забезпечення ефективної результативності проведення службового розслідування є виявлення обставин, що пом'якшують чи обтяжують ступінь і характер відповідальності поліцейського. Так згідно статті 19 Дисциплінарного статуту Національної поліції обставинами, що пом'якшують відповідальність поліцейського, є: 1) усвідомлення та визнання своєї провини у вчиненні дисциплінарного проступку; 2) попередня

бездоганна поведінка; 3) високі показники виконання повноважень, наявність заохочень та державних нагород; 4) вжиття заходів щодо запобігання, відвернення або усунення негативних наслідків, які настали або можуть настати внаслідок вчинення дисциплінарного проступку, добровільне відшкодування завданої шкоди; 5) вчинення проступку під впливом погрози, примусу або через службову чи іншу залежність; 6) вчинення проступку внаслідок неправомірних дій керівника. Названий перелік обставин має не вичерпний характер. Обставинами, що обтяжують відповідальність поліцейського, цією ж статтею названі: 1) вчинення дисциплінарного проступку у стані алкогольного, наркотичного та/або іншого сп'яніння; 2) вчинення дисциплінарного проступку повторно до зняття в установленому порядку попереднього стягнення; 3) вчинення дисциплінарного проступку умисно на ґрунті особистої неприязні до іншого поліцейського, службовця, у тому числі керівника, чи помсти за дії чи рішення стосовно нього; 4) настання тяжких наслідків, у тому числі збитків, завданих вчиненням дисциплінарного проступку; 5) вчинення дисциплінарного проступку на ґрунті ідеологічної, релігійної, расової, етнічної, гендерної чи іншої нетерпимості. Разом з тим слід підкреслити відсутність у Дисциплінарному статуті Національної поліції переліку обставин, які знімають безпідставні звинувачення з поліцейського і які також підлягають з'ясуванню в ході проведення службового розслідування. Представляється, що такими обставинами є: по-перше, відсутність факту вчинення дисциплінарного проступку; по-друге, непричетність (невинуватість) конкретного поліцейського у вчиненні проступку; по-третє, дія непереборної сили, що призвела до певної шкоди [114].

На підставі аналізу завдань службового розслідування В. Гурін виділяв серед них: основні (повне, всебічне і об'єктивне дослідження обставин правопорушення чи надзвичайної події; встановлення причетних осіб; точне і правильне застосування відповідних правових норм) та додаткові (виявлення, узагальнення і аналіз причин та умов, що сприяли вчиненню правопорушень

чи призвели до надзвичайної події; розробка заходів та рекомендацій, спрямованих на їх усунення, зміцнення законності і дисципліни у системі міністерства внутрішніх справ; виховання особового складу в дусі точного і безумовного дотримання чинного законодавства). Автор підкреслював, що застосування заходів реагування за результатами службових розслідувань є одним із засобів забезпечення дисципліни та законності в діяльності органів внутрішніх справ як таких властивостей функціонування, які визначають ефективність їх діяльності, належне виконання покладених на них завдань і функцій. Виходячи з цього, під цілями розслідування в загальній формі В. Гурін розумів забезпечення дисципліни та законності і створення тим самим умов для успішного виконання завдань системи міністерства внутрішніх справ [41, с.9-10]. Слід підтримати думку названого автора стосовно виокремлення основних та додаткових завдань службового розслідування та додати, що досягнення кожного з поставлених завдань є важливим для забезпечення дотримання поліцейськими службової дисципліни як загальної мети проведення службового розслідування.

На думку Н. Вапнярчук, мета службового розслідування полягає в тому, щоб повністю, об'єктивно та всебічно встановити: а) обставини (час, місце) й наслідки правопорушення, з приводу якого призначено розслідування; б) осіб, винних у правопорушенні і тих, чиї дії або бездіяльність сприяли негативним наслідкам або створювали загрозу для їх спричинення; в) наявність причинного зв'язку між неправомірним діянням особи, з приводу якої призначено службове розслідування, та його наслідками; г) причини правопорушення й умови, що сприяли правопорушенню; д) вимоги законів чи інших нормативно-правових актів, розпорядчих документів або службових обов'язків, що були порушені; е) ступінь вини кожної з осіб, причетних до правопорушення, й мотиви їх протиправної поведінки та їх ставлення до вчиненого [29, с.12]

Проведення службового розслідування безпосередньо пов'язане з забезпеченням додержання службової дисципліни. До шляхів покращення

службової дисципліни в органах внутрішніх справ, на думку А. Сахно, слід віднести такі: підвищення якості професійного відбору кандидатів на службу в органи внутрішніх справ; своєчасне доведення до відома працівників органів внутрішніх справ офіційної інформації про порушників службової дисципліни й законності та вжиті стосовно них заходи; матеріальне та моральне стимулювання працівників органів внутрішніх справ, які протягом року не притягувались до дисциплінарної відповідальності [135, с.14]. Отже, службове розслідування в органах Національної поліції виступає в ролі елементу механізму стимулювання додержання службової дисципліни.

В. Венедиктов визначає службову дисципліну як встановлену в державних органах для окремої категорії працівників дисципліну праці, яка полягає в дотриманні загальних і спеціальних обов'язків, прав, а також заборон та обмежень, установлених Конституцією й законодавством України, статутами, положеннями, нормативними актами міністерств і відомств, наказами керівників, що видаються в межах їхніх повноважень [32, с.287]. Таке визначення практично повністю відповідає нормативно-правовому закріпленню цього поняття.

Згідно положень статті 1 Дисциплінарного статуту Національної поліції службова дисципліна - дотримання поліцейським Конституції і законів України, міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, актів Президента України і Кабінету Міністрів України, наказів Національної поліції України, нормативно-правових актів Міністерства внутрішніх справ України, Присяги поліцейського, наказів керівників. Службова дисципліна ґрунтується на створенні необхідних організаційних та соціально-економічних умов для чесного, неупередженого і гідного виконання обов'язків поліцейського, повазі до честі і гідності поліцейського, вихованні сумлінного ставлення до виконання обов'язків поліцейського шляхом зваженого застосування методів переконання, заохочення та примусу [114].

Важливим засобом підтримання службової дисципліни поліцейських, фактором, що сприяє встановленню причетності конкретного поліцейського до вчинення дисциплінарного проступку під час проведення службового розслідування, а також фактором психологічного характеру, що сприяє попередження порушенню службової дисципліни є належна ідентифікація поліцейських. Як зазначає М. Каменєв, навіть після прийняття Закону України «Про Національну поліцію», який містить окремі положення щодо ідентифікації всіх поліцейських (за винятком тих, які виконують завдання в режимі секретності), виникли проблеми на практиці через те, що відповідні положення закону були недосконалі та не деталізовані. Автор наголошує, що за час, який пройшов з моменту набрання чинності вищезазначеного закону, були виявлені такі проблеми: 1. Номери на жетонах не читабельні, особливо в темну пору доби. 2. Законом не визначене місце закріплення жетона. Непоодинокими є випадки, коли жетони кріпляться на поясі. 3. Поліцейські під час охорони громадського порядку на мирних зібраннях не мають жетонів та номерів на засобах індивідуального захисту. 4. Знаючи номер жетона поліцейського, майже неможливо дізнатись, кому належить відповідний номер через небажання Національної поліції України надавати цю інформацію, хоча доступ до неї не обмежений законом [55, с.37-38]. Відтак, для вирішення вищевказаних проблем М. Каменєв пропонує на рівні закону: 1. Встановити вимоги щодо читабельності інформації на жетоні поліцейського та закріплення його в області грудей. 2. Зазначити індивідуальний номер в посвідченні поліцейського та продублювати його на засобах індивідуального захисту шляхом нанесення такого номеру не на сам засіб, а на нашивку, яка кріпитиметься на липучці або в інший зручний спосіб до засобу індивідуального захисту. 3. Запровадити персональну дисциплінарну відповідальність поліцейського за порушення правил ідентифікації. 4. Створити єдину базу індивідуальних номерів поліцейських та забезпечити безкоштовний доступ до такої бази в мережі Інтернет шляхом надання інформації на запит за конкретним номером. Слід погодитися з

думкою вказаного автора про те, що чисто психологічно поліцейський, який знає, що його особу можна просто ідентифікувати, на підсвідомому рівні буде менше схильний до можливого порушення закону. І навпаки — відчуючи свою анонімність, буде більш схильний до перевищення меж дозволеного [55, с.37-38].

Додержання службової дисципліни складає основу діяльності всіх державних службовців, зокрема таких її особливих представників, як поліцейських. Так, С. Ілясов та П. Неверов у своєму дослідженні підкреслювали посилену увагу до дисципліни у сфері діяльності органів внутрішніх справ, обумовлену специфікою відомства. До того ж автори зазначали, що державно-правовий характер дисципліни в органах внутрішніх справ полягає в тому, що вона забезпечується високою вимогливістю начальників і командирів усіх ступенів і рангів до підлеглих, підтриманням суворого статутного порядку в органах, підрозділах та установах, умілим поєднанням і належним застосуванням заходів переконання, виховання та дисциплінарного примусу [52, с.37-38]. Службова дисципліна, на думку В. Щербини, є спеціальним видом дисципліни праці, а діяльність співробітників органів внутрішніх справ України як спеціальних суб'єктів трудового права передбачає чітке погодження їхньої поведінки з юридичними нормами, що регулюють процес їхньої праці, їхню організованість та дисципліну [158, с.8]. Під час дослідження дисципліни в державному апараті, Д. Гавриленко розподілив норми, що регламентують службову дисципліну на п'ять груп. До першої групи відніс норми, що регулюють службові права і обов'язки працівників апарату державного управління; наступну групу представили норми, які визначають методи забезпечення службової дисципліни; третя — це норми, що регламентують заходи заохочення працівників апарату державного управління; четверта — норми, що встановлюють заходи впливу за порушення службової дисципліни; завершують перелік норми, що регулюють процедуру підтримки та зміцнення службової дисципліни (дисциплінарно-процесуальні

норми) [35, с.58].

Таким чином, проведення службового розслідування як засіб стимулювання службової дисципліни – це сукупність дисциплінарно-процесуальних правових засобів забезпечення неухильного дотримання поліцейськими встановлених нормативно-правовими актами обов’язків, шляхом дослідження кола обставин, пов’язаних з перевіркою інформації про дисциплінарний проступок поліцейського.

Д. Полівчук в своєму дослідженні, присвяченому дисциплінарному провадженню, виділяє такі його принципи: принципи верховенства права, законності, презумпції невинуватості, об’єктивної істини, охорони інтересів держави і особистості, рівності усіх учасників дисциплінарного провадження перед законом, економічності дисциплінарного провадження, гласності, поваги до особистості, доцільності, самостійності прийняття рішення, забезпечення права на захист [103, с.12-13]. Слід зазначити, що названі принципи є властивими й службовому розслідуванню як процесуальному елементу такого провадження.

М. Гурковський та С. Єсімов при дослідженні правового стимулювання службової діяльності в Національній поліції виділяли такі принципи: принцип доцільності, що полягає в тому, що будь-який стимул (позитивний або негативний) повинен спонукати до поведінки, спрямованої на досягнення чітко встановлених цілей; принцип відчутності (значущості) правового стимулу для поліцейського; принцип оперативності, який означає, що між виникненням підстави для стимулювання та застосуванням стимулу повинен пройти невеликий період; принцип індивідуалізації, що проявляється в урахуванні індивідуальних особливостей адресатів стимулювання; принцип справедливості; принцип диференціації, що знаходить прояв у правовому закріпленні різноманітних стимулів для забезпечення прийняття різних варіантів управлінських рішень; принцип гласності, що означає доступність для адресатів інформації як про чинну систему правового стимулювання, так і про практику застосування правових

стимулів; принцип ефективного поєднання матеріальних і нематеріальних стимулів; принцип визначеності передбачає наявність чітких відповідей на питання: хто, за яку поведінку, в якому розмірі і в якому порядку повинен бути або може бути заохочений або покараний [42, с.130-136].

Ці принципи певним чином відображені в правовому регулюванні проведення службового розслідування. Наприклад, принцип доцільності проявляється у тому, що проведення службового розслідування як негативний стимул, що відбувається на очах інших поліцейських, спонукатиме їх до недопущення порушень службової дисципліни. Принцип відчутності (значущості) знаходить свій прояв і в тому, що під час проведення службового розслідування поліцейський може бути відсторонений від виконання службових обов'язків (посади) у разі, якщо обставини виявленого дисциплінарного проступку унеможливають виконання посадових (функціональних) обов'язків ним або іншим поліцейським, а також якщо виконання поліцейським посадових (функціональних) обов'язків перешкоджає встановленню обставин виявленого дисциплінарного проступку. Принцип оперативності проявляється у строках проведення службового розслідування. Службове розслідування проводиться та має бути завершено не пізніше одного місяця з дня його призначення керівником. При продовженні його строку загальний строк проведення службового розслідування не може перевищувати 60 календарних днів. Принцип індивідуалізації проявляється в тому, що службове розслідування серед іншого має встановити такі індивідуалізуючі особу правопорушника обставини як: ступінь вини кожної з осіб, що вчинили дисциплінарний проступок; обставини, що пом'якшують або обтяжують ступінь і характер відповідальності поліцейського чи знімають безпідставні звинувачення з нього; відомості, що характеризують поліцейського, а також дані про наявність або відсутність у нього дисциплінарних стягнень. Принцип справедливості проявляється зокрема й у тому, що службове розслідування проводиться на засадах неупередженості та рівності всіх

поліцейських перед законом незалежно від займаної посади, спеціального звання, наявних у них державних нагород та заслуг перед державою. Принцип диференціації полягає в тому, що в результаті проведення службового розслідування встановлюються ті обставини, які дозволяють зробити диференційований підхід до обрання керівником адекватного дисциплінарного проступку дисциплінарного стягнення. Означений результат службового розслідування розкриває й принцип ефективного поєднання матеріальних і нематеріальних стимулів. Принцип визначеності також може бути реалізований лише в разі проведення службового розслідування та встановлення всіх обставин вчинення поліцейським дисциплінарного проступку, встановлення причин і умов його вчинення, вини, ступеня тяжкості дисциплінарного проступку, розміру заподіяної шкоди. Принцип гласності проявляється як у можливості участі у дисциплінарній комісії представників громадськості, так і в установленні можливості проведення відкритого засідання дисциплінарної комісії за рішенням уповноваженого керівника, яке полягає в гласному та відкритому дослідженні обставин, які стали підставою для призначення службового розслідування, за участю поліцейського, стосовно якого проводиться службове розслідування, та інших заінтересованих осіб. Зокрема, у формі відкритого засідання розгляд справи може проводитися за відомостями про порушення поліцейським конституційних прав і свобод людини та громадянина.

Отже проведення службового розслідування можна розглядати і як адміністративно-процесуальний засіб втілення принципів правового стимулювання службової діяльності поліції, а саме стимулювання дотримання поліцейськими службової дисципліни. Разом з цим слід підкреслити недостатній рівень реалізації цих принципів в правовому забезпеченні службових розслідувань в Національній поліції, про що мова буде йти більш детально в наступних підрозділах.

Діяльність поліцейських як суб'єктів здійснення державної служби

особливого характеру передбачає чітке узгодження їх поведінки з правовими нормами, що регламентують їх службову дисципліну. Дисципліна є обов'язковою умовою високої ефективності цього різновиду державної служби. Зміцнення рівня службової дисципліни в середовищі Національної поліції має першочергове значення для створення сприятливих умов функціонування державної влади. Невиконання чи неналежне виконання поліцейськими вимог службової дисципліни не тільки дискредитують Національну поліцію як центральний орган виконавчої влади, що служить суспільству, створює умови для корупції та зловживань, ставить під загрозу охорону прав і свобод громадян, а також підриває загалом підвалини державного ладу.

Службове розслідування в об'єктивному розумінні як певний процесуально-правовий інститут відіграє значну роль як в сфері трудового права, так і сфері адміністративного права, має вагоме значення у профілактиці правопорушень. Службове розслідування виступає в ролі складового елементу процесуально-правового механізму забезпечення дотримання службової дисципліни поліцейськими, спрямоване на припинення та недопущення вчинення дисциплінарних проступків.

Слід зазначити, що роль службового розслідування в органах Національної поліції України можна розглядати в соціальному та юридичному значенні, залежно від напрямків та способів його впливу на суспільні відносини. Соціальна роль полягає тому, що проведення службового розслідування формує негативне ставлення до правопорушників поліцейської професійної дисципліни з боку інших поліцейських (внутрішній соціальний аспект); демонструє суспільству реакцію керівництва поліції на дисциплінарні проступки підлеглих як на недопустиму поведінку, що не визнається керівництвом поліції як норма (публічний соціальний аспект), що сприяє формуванню довіри до поліції як до органу державної виконавчої влади попри можливі дисциплінарні правопорушення окремих її представників. Юридична роль вочевидь полягає: по-перше, у перевірці

достовірності інформації про дисциплінарний проступок, тобто в установленні наявності чи відсутності факту дисциплінарного проступку конкретного поліцейського. По-друге, після підтвердження самого факту наявності дисциплінарного проступку, встановлення всіх обставин його вчинення: причин і умов, вини, ступеня тяжкості дисциплінарного проступку, а також розміру заподіяної шкоди. По-третє, аналіз отриманої в процесі здійснення службового розслідування інформації та підготовка пропозицій щодо усунення причин вчинення подібних дисциплінарних проступків. По-четверте, обов'язкове повне та своєчасне інформування керівника, що призначив службове розслідування про всі обставини, що були виявлені в процесі його проведення. Слід зазначити, що службове розслідування не передбачає накладення на винного поліцейського дисциплінарного стягнення, дисциплінарні комісії покликані лише створити передумови його застосування відповідним керівником. Разом з тим відсутність адекватного покарання у вигляді дисциплінарного стягнення для поліцейського, що за результатами службового розслідування виявиться винним у вчиненні дисциплінарного проступку, повністю знівелює службове розслідування. Таким чином, невідворотність службового стягнення за вчинення поліцейським дисциплінарного проступку має стати основним принципом дисциплінарного провадження, елементом якого є службове розслідування.

1.3. Правові засади проведення службового розслідування в органах Національної поліції України та місце серед них норм адміністративного права

Реформування поліції як процесу створення принципово нового за своїм соціальним значенням органу влади, що користується довірою суспільства охоплює різноманітні сфері діяльності поліції. Значна кількість змін у нормативно-правовому забезпеченні діяльності поліції відповідним чином позначилася й на правовому регулюванні службових розслідувань в

органах Національної поліції України. На сьогодні правове регулювання проведення розслідування в органах поліції здійснюється значною кількістю нормативно-правових актів.

В правовій літературі певним чином було розглянуто питання класифікації нормативно-правових актів, що регулюють дисциплінарне провадження. Зокрема Н. Медведенко нормативно-правові акти, якими врегульовано дисциплінарне провадження у сфері трудових або службових правовідносин, поділяла на ті, що регулюють дисциплінарне провадження в рамках загальної дисциплінарної відповідальності (відповідно до положень законодавства про працю), та ті, якими врегульовано дисциплінарне провадження в рамках спеціальної дисциплінарної відповідальності. За юридичною силою нормативно-правові акти, якими врегульовано дисциплінарне провадження в Україні, згадана авторка поділяла таким чином: а) Конституція України, б) закони України, в) акти Президента України, Кабінету Міністрів України, центральних органів виконавчої влади (укази, постанови, розпорядження, накази, інструкції, положення), е) локальні нормативно-правові акти (статути, накази, рішення установ, організацій, підприємств, органів місцевого самоврядування) [85, с.9-10]. Слід вказати на відсутність у пропонованій Н. Медведенко нормативно-правових актів, якими врегульовано дисциплінарне провадження в Україні за юридичною силою, міжнародних нормативно-правових актів, що робить запропоновану нею класифікацію недостатньо повною. Адже безпосередньо Законом України «Про національну поліцію» визначено правову основу її діяльності із очевидною диференціацією нормативно-правових актів за їх юридичною силою. Статтею 3 зазначено, що у своїй діяльності поліція керується Конституцією України, міжнародними договорами України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, цим та іншими законами України, актами Президента України та постановами Верховної Ради України, прийнятими відповідно до Конституції та законів України, актами Кабінету Міністрів України, а також виданими відповідно до них

актами Міністерства внутрішніх справ України, іншими нормативно-правовими актами.

Головним нормативно-правовим актом, що встановлює основні принципи як діяльності Національної поліції України в цілому, так і проведення службового розслідування, беззаперечно, є Конституція України. Стаття 19 Конституції визначаючи головний принцип правопорядку в Україні, в частині другій прямо вказує на те, що органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. Розділ другий Конституції України повністю присвячений правам, свободам та обов'язкам людини та громадянина. Представляється доцільним приєднатися до думки тих вчених, які зазначають, що розмежування прав людини і громадянина не має абсолютного значення, бо за згодою між державами деякі політичні права можуть бути поширені на громадян іншої держави – суб'єктів укладених між державами договорів [100, с.11]. Діяльність Національної поліції спрямована на забезпечення прав і свобод будь-яких осіб без відносно до їх громадянства, отже в цьому сенсі немає значення поділ прав і свобод на особисті, політичні, економічні, соціальні чи культурні.

До основних положень Основного Закону, які визначають правові засади проведення службового розслідування в органах Національної поліції України, можна віднести статтю 3, в якій передбачено, що людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави. Національна поліція України є органом державної виконавчої влади, який служить суспільству шляхом забезпечення охорони прав і свобод людини та відповідно щоденно торкається забезпечення прав і свобод людини. Діяльність поліції багато в

чому є показником того, наскільки ця норма Основного Закону країни втілюється в життя.

Представляється, що до норм Конституції, що стосуються у тому числі й службових розслідувань в органах поліції, відноситься стаття 55, в якій зазначається, що права і свободи людини і громадянина захищаються судом. Кожному (зокрема й поліцейським, щодо яких проводиться службове розслідування) гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб. Незабороненим для поліцейських є й норма розглядуваної статті, що надає право кожному після використання всіх національних засобів юридичного захисту звертатися за захистом своїх прав і свобод до відповідних міжнародних судових установ чи до відповідних органів міжнародних організацій, членом або учасником яких є Україна.

Поліцейський, щодо якого проводиться службове розслідування, в разі наявності фактів вчинення під час розслідування незаконних рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб при здійсненні ними своїх повноважень, має право, посилаючись на статтю 56 Конституції, на відшкодування за рахунок держави чи органів місцевого самоврядування матеріальної та моральної шкоди, завданої такою незаконною поведінкою вказаних суб'єктів. Важливою нормою Основного Закону, що стосується службового розслідування, можна вважати й п. 22 статті 92, в якому йдеться про те, що виключно законами України визначаються діяння, які є дисциплінарними правопорушеннями, та відповідальність за них.

Наступним після Конституції України за своєю юридичною силою, нормативно-правовою основою проведення службового розслідування в органах поліції є міжнародні нормативно-правові акти. Згідно статті 9 Конституції України чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України. Стаття 19 в частині 2 Закону України «Про міжнародні договори

України» встановлює, що у випадку, якщо міжнародним договором України, який набрав чинності в установленому порядку, встановлено інші правила, ніж ті, що передбачені у відповідному акті законодавства України, то застосовуються правила міжнародного договору.

Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод, ратифікована Верховною Радою України [125], містить загальні положення щодо захисту прав людини, до яких, безумовно, відносяться і права поліцейських, щодо яких проводиться службове розслідування. Так, зокрема, важливе значення мають право на справедливий суд, заборона дискримінації, право на ефективний засіб юридичного захисту в національному органі, навіть якщо таке порушення було вчинене особами, які здійснювали свої офіційні повноваження.

Загальна спрямованість України на шляху до Європейської інтеграції зумовлює необхідність приведення її внутрішнього законодавства до Європейських стандартів, у зв'язку з цим доцільно звернути увагу на Додаток до Рекомендації № R(2000) 10 Комітету Міністрів державам-членам Ради Європи щодо кодексів поведінки державних службовців [46] та затверджений ним Моральний кодекс поведінки державних службовців. Цей кодекс стосується державних службовців, які працюють в публічному органі. В статті 4 наголошується на тому, що державний службовець повинен здійснювати свої повноваження відповідно до закону і тих законних вимог та етичних стандартів, що стосуються його функцій. У п. 13 Додатку до Рекомендації № R (2000) 6 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам Ради Європи про статус публічних службовців у Європі, також наголошено на важливості дотримання етичних норм публічними службовцями [47]. Певним кроком до реалізації наведених норм є закріплення у статті 64 Закону України «Про державну службу» те, що підставою застосування дисциплінарної відповідальності державного службовця є серед іншого й порушення правил етичної поведінки.

Слід також відмітити Європейський Кодекс поліцейської етики [129], який містить загальні норми щодо забезпечення дисципліни поліції країн Європи. У розділі VI він містить положення про те, що поліція повинна бути відповідальною перед державою, громадянами та їх представниками, вона повинна підлягати ефективному зовнішньому контролю, а органи публічної влади повинні забезпечити ефективні та неупереджені процедури для скарг на дії поліції. В Кодексі поведінки посадових осіб із підтримання правопорядку [65] у статті 8 вказано на необхідність повідомлення посадовими особами суб'єктам нагляду та контролю за діяльністю посадових осіб з підтримання правопорядку про вчинені ними порушення вимог цього кодексу. Резолюція Парламентської асамблеї Ради Європи «Про поліцію» [124] передбачає, що у разі дисциплінарного або кримінального переслідування, порушеного стосовно співробітника поліції, він має право висловитися на свій захист і скористатися послугами адвоката; рішення повинно бути прийнято в розумні терміни. Поліцейський також повинен мати можливість скористатися допомогою професійної організації, до якої належить.

Загальні положення про дисциплінарну відповідальність як правову категорію, що застосовується в сфері реалізації права на працю, містяться в Кодексі законів про працю, зокрема, стаття 148 встановлює загальні принципи відносно строків застосування дисциплінарного стягнення. Воно застосовується власником або уповноваженим ним органом безпосередньо за виявленням проступку, але не пізніше одного місяця з дня його виявлення, не рахуючи часу звільнення працівника від роботи у зв'язку з тимчасовою непрацездатністю або перебування його у відпустці. Дисциплінарне стягнення не може бути накладене пізніше шести місяців з дня вчинення проступку. Стаття 149, присвячена порядку застосування дисциплінарних стягнень, встановлює такі принципи:

- за кожне порушення трудової дисципліни може бути застосовано лише одне дисциплінарне стягнення;

- при обранні виду стягнення власник або уповноважений ним орган повинен враховувати ступінь тяжкості вчиненого проступку і заподіяну ним шкоду, обставини, за яких вчинено проступок, і попередню роботу працівника;

- стягнення оголошується в наказі (розпорядженні) і повідомляється працівникові під розписку.

Однак специфіка діяльності органів національної поліції як органу державної виконавчої влади зумовлює відповідну специфіку як дисциплінарного провадження щодо поліцейських не лише як осіб, що реалізують певну трудову діяльність, але й як осіб, що наділені певними владними повноваженнями.

Нормативно-правовим актом загального характеру, який містить основні засади проведення службового розслідування, слід визнати й Закон України «Про державну службу». Норми цього закону, зокрема п. 17 ст. 3 встановлюють, що їх дія не поширюється на осіб рядового і начальницького складу правоохоронних органів та працівників інших органів, яким присвоюються спеціальні звання, якщо інше не передбачено законом. Разом з тим, в даній нормі вказано на поширення дії цього закону на ті правоохоронні органи, щодо яких у спеціальних законодавчих актах зазначено, що служба в ньому є державною службою. Згідно чинного законодавства Національна поліція України є державним правоохоронним органом. До того ж в ст. 17 Закону України «Про Національну поліцію» зазначається, що поліцейським є громадянин України, який склав Присягу поліцейського, проходить службу на відповідних посадах у поліції та якому присвоєно спеціальне звання поліції. Також безпосередньо в статті 59 названого закону вказано, що служба в поліції є державною службою особливого характеру, яка є професійною діяльністю поліцейських з виконання покладених на поліцію повноважень. Час проходження служби в поліції зараховується до страхового стажу, стажу роботи за спеціальністю, а також до стажу державної служби. З огляду на викладене, доцільно

погодитися з думкою О. Солоненко про те, що служба в Національній поліції віднесена спеціальним законом до державної служби, а на поліцейських поширюється дія закону про державну службу [141, с.217].

Глава 2 Закону України «Про державну службу» повністю присвячена засадам дисциплінарної відповідальності: підставам для притягнення державного службовця до дисциплінарної відповідальності, видам дисциплінарних стягнень та загальним умовам їх застосування, суб'єктам, уповноваженим порушувати дисциплінарні провадження та застосовувати дисциплінарні стягнення, дисциплінарній комісії з розгляду дисциплінарних справ та її повноваженням, порядку здійснення дисциплінарного провадження, відстороненню державного службовця від виконання посадових обов'язків, дисциплінарній справі, гарантіям прав державних службовців під час застосування дисциплінарного стягнення, поясненню державного службовця, праву на ознайомлення з матеріалами дисциплінарної справи, рішенню про накладення дисциплінарного стягнення чи закриття дисциплінарного провадження, а також оскарженню рішення про накладення дисциплінарного стягнення. Зокрема в статті 64 передбачається, що за невиконання або неналежне виконання посадових обов'язків, визначених цим Законом та іншими нормативно-правовими актами у сфері державної служби, посадовою інструкцією, а також порушення правил етичної поведінки та інше порушення службової дисципліни державний службовець притягається до дисциплінарної відповідальності у порядку, встановленому цим Законом. При цьому зауважено, що для державних службовців можуть встановлюватися особливості притягнення до дисциплінарної відповідальності у випадках, визначених законом. Таким чином, названа норма встановлює можливість спеціальних нормативно-правових актів, які забезпечують специфіку притягнення до дисциплінарної відповідальності окремих категорій державних службовців, якими є поліцейські.

Спеціальними нормативно-правовими актами, що регулюють проведення службового розслідування в органах Національної поліції України є Закон України «Про національну поліцію», Закон України «Про дисциплінарний статут Національної поліції України». Закон України «Про поліцію» у статті 19 визначає, що в разі вчинення протиправних діянь поліцейські несуть кримінальну, адміністративну, цивільно-правову, матеріальну та дисциплінарну відповідальність відповідно до закону, підстави та порядок притягнення поліцейських до дисциплінарної відповідальності, а також застосування до поліцейських заохочень визначаються Дисциплінарним статутом Національної поліції України, що затверджується законом, відсилаючи таким чином до спеціального закону, що здійснює детальне правове регулювання проведення службового розслідування в органах поліції.

Дисциплінарний статут Національної поліції України є основним спеціальним законодавчим актом, який регулює основні положення здійснення службового розслідування в органах поліції. Ним визначено поняття службової дисципліни, порушення якої має наслідком призначення та проведення службового розслідування. Службова дисципліна визначена як дотримання поліцейським Конституції і законів України, міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, актів Президента України і Кабінету Міністрів України, наказів Національної поліції України, нормативно-правових актів Міністерства внутрішніх справ України, Присяги поліцейського, наказів керівників. Службова дисципліна ґрунтується на створенні необхідних організаційних та соціально-економічних умов для чесного, неупередженого і гідного виконання обов'язків поліцейського, повазі до честі і гідності поліцейського, вихованні сумлінного ставлення до виконання обов'язків поліцейського шляхом зваженого застосування методів переконання, заохочення та примусу[114].

Слід зазначити, що на відміну від Дисциплінарного статуту органів внутрішніх справ, яким було врегульовано питання службового

розслідування, у тому числі й в органах Національної поліції, до прийняття названого спеціального статуту Дисциплінарний статут Національної поліції України більш повно врегульовує основні засади службового розслідування. Встановлено, що службове розслідування проводиться на засадах неупередженості та рівності всіх поліцейських перед законом незалежно від займаної посади, спеціального звання, наявних у них державних нагород та заслуг перед державою. Врегульовано аспекти проведення службових розслідувань в разі вчинення декількох дисциплінарних правопорушень. У разі вчинення поліцейським більше двох дисциплінарних порушень проводиться одне службове розслідування [114]. Якщо протягом проведення службового розслідування поліцейським вчинено інший дисциплінарний проступок, розпочинається нове службове розслідування. У разі надходження скарги на рішення, дії чи бездіяльність поліцейського, щодо яких вже проводиться службове розслідування, така скарга долучається до матеріалів службового розслідування. У разі надходження скарги на рішення, дії чи бездіяльність поліцейського, стосовно яких є висновок дисциплінарної комісії, такі скарги не розглядаються, якщо не містять інформації, яка не була досліджена під час проведення службового розслідування. Про відмову у розгляді скарги заявник інформується у десятиденний строк [114].

Акцентується увага й на строках проведення службового розслідування, які певним чином відрізняються від строків притягнення до дисциплінарної відповідальності, визначених трудовим законодавством. Службове розслідування проводиться та має бути завершено не пізніше одного місяця з дня його призначення керівником. У разі потреби за вмотивованим письмовим рапортом (доповідною запискою) голови дисциплінарної комісії, утвореної для проведення службового розслідування, його строк може бути продовжений наказом керівника, який призначив службове розслідування, або його прямим керівником, але не більш як на один місяць. При цьому загальний строк проведення службового розслідування не може перевищувати 60 календарних днів. До строку

проведення службового розслідування не зараховується документально підтверджений час перебування поліцейського, стосовно якого проводиться службове розслідування, у відрядженні, на лікарняному (у період тимчасової непрацездатності) або у відпустці.

Дисциплінарним статутом Національної поліції України також визначається поняття, мета, підстави, основні принципи проведення службового розслідування, суб'єкти його здійснення та їх основні права та інші питання, пов'язані з здійсненням службового розслідування.

Також значною мірою правове забезпечення здійснюється підзаконними нормативно-правовими актами, серед яких в першу чергу варто назвати Порядок проведення службових розслідувань у Національній поліції України [126; 107]. Порядок проведення службових розслідувань у Національній поліції України містить: процедуру проведення службового розслідування стосовно поліцейського, права учасників службового розслідування, порядок оформлення його результатів, прийняття та реалізації рішень за результатами службового розслідування. Якщо вищезгаданий Закон України «Про державну службу» визначає загальні засади дисциплінарного провадження для всіх державних службовців безвідносно до їх конкретних особливостей, то зміст названого порядку розкриває характерні особливості такого дисциплінарного провадження, що здійснюється у формі службового розслідування з урахуванням специфіки поліцейської державної служби. Порядком визначається: особливості призначення службового розслідування, відсторонення поліцейського від виконання службових обов'язків (посади), повноваження уповноваженого керівника та осіб, які беруть участь у проведенні службового розслідування, проведення службового розслідування дисциплінарною комісією, оформлення матеріалів службового розслідування, прийняття рішення за результатами службового розслідування, облік та узагальнення результатів службових розслідувань.

Положення про дисциплінарні комісії в Національній поліції України [104] визначає порядок утворення в органах (підрозділах) поліції, а також закладах вищої освіти із специфічними умовами навчання, які здійснюють підготовку поліцейських, дисциплінарних комісій та їх повноваження. Цим положенням встановлюються суб'єкти, що мають право призначати утворення дисциплінарних комісій, осіб, що можуть бути членами дисциплінарних комісій, повноваження голови та членів дисциплінарних комісій, а також особливості формування складу дисциплінарних комісій із проведення службових розслідувань за відомостями щодо вчинення поліцейськими певних видів дисциплінарних проступків. Зокрема визначається, що персональний склад дисциплінарних комісій із проведення службових розслідувань за відомостями про порушення поліцейським посадових (функціональних) обов'язків, наказів безпосереднього керівника, втрату службового посвідчення та (або) спеціального жетона (знака) формується із числа поліцейських та працівників органу (підрозділу) поліції, в якому проходить службу зазначений поліцейський. Персональний склад дисциплінарних комісій із проведення службових розслідувань за відомостями про порушення поліцейським норм кримінального процесуального законодавства під час здійснення досудового розслідування в кримінальному провадженні формується із числа працівників органів досудового розслідування Національної поліції України. Також до проведення службових розслідувань з метою поглибленого вивчення причин і умов, що передували порушенню службової дисципліни, також можуть залучатися працівники інших підрозділів Національної поліції України, зокрема, в разі службових розслідувань: за фактами надходження до органів та підрозділів поліції повідомлень про порушення поліцейськими під час виконання службових обов'язків прав і свобод людини і громадянина – підрозділу забезпечення прав людини Національної поліції України; за фактами розголошення таємної або іншої інформації, яка містить таємницю, що охороняється законом, порушення режиму секретності – підрозділів

режиму та технічного захисту інформації Національної поліції України. У зв'язку з цим виникає потреба з'ясування спеціального правового статусу залучених до службового розслідування осіб, зокрема, специфіка повноважень працівників Департаменту режимно-секретного та документального забезпечення МВС України визначена Наказом МВС про Департамент режимно-секретного та документального забезпечення МВС України [113], яким встановлено його завдання, функції та компетенцію. Так, Департамент має право вносити керівництву МВС, органів та підрозділів внутрішніх справ клопотання про призначення службових перевірок за фактами порушення режиму секретності, секретного діловодства, норм і вимог технічного захисту інформації, організації спеціальних видів зв'язку, установленого порядку діловодства, роботи зі зверненнями громадян, запитами на інформацію, адвокатськими запитами, запитами і зверненнями народних депутатів України та притягнення винних осіб до відповідальності, брати участь у службових розслідуваннях. Також має право отримувати від працівників письмові пояснення щодо фактів розголошення секретних відомостей, утрати матеріальних носіїв інформації з обмеженим доступом, інших порушень режиму секретності, порушень норм і вимог технічного захисту інформації, установленого порядку діловодства, роботи зі зверненнями громадян, запитами на інформацію, запитами і зверненнями народних депутатів України.

Порядок формування та ведення особових справ поліцейських [120], затверджений Наказом Міністерства внутрішніх справ України, також містить певні правові норми, що стосуються проведення службового розслідування в органах поліції. Згідно з цим порядком особова справа є документом, в якому відображається проходження служби поліцейським. До особової справи вноситься автобіографічна інформація поліцейського та членів його сім'ї, інформація про проходження служби, трудову діяльність та інша інформація, що характеризує професійні, освітні та особисті якості особи, місце її проживання, а також інша необхідна інформація, визначена

законом та іншими нормативно-правовими актами. Особові справи поліцейських формуються та ведуться підрозділами кадрового забезпечення органів та підрозділів поліції, закладів та установ, що належать до сфери управління Національної поліції України. За матеріалами особової справи приймаються рішення щодо подальшого проходження служби поліцейським, готуються подання про присвоєння йому спеціальних звань поліції, нагородження, обчислення вислуги років у поліції для встановлення надбавки за стаж служби, надання додаткової оплачуваної відпустки. В особовій справі поліцейського, крім іншої особистої інформації також зберігаються витяги з наказів, копії рішень поліцейських комісій, висновки дисциплінарних комісій, матеріали службових розслідувань (за потреби), копії наказів про застосування дисциплінарних стягнень з особистим підписом поліцейського про ознайомлення з цим наказом (оригінал акта про відмову особи від ознайомлення з наказом) тощо [120].

На підставі викладеного можна здійснити класифікацію нормативно-правових актів, що визначають правові засади проведення службового розслідування в органах Національної поліції України.

За специфікою правового регулювання службових розслідувань в органах поліції нормативно-правові акти можна поділити на: загальні, регулювання яких охоплює значний обсяг правовідносин, – Конституція України, Кодекс законів про працю тощо; спеціальні – Дисциплінарний статут Національної поліції України, Порядок проведення службових розслідувань у Національній поліції України та інші.

За основним галузевим походженням: акти конституційного права, акти трудового права, акти адміністративного права.

За юридичною силою: нормативно-правові акти, що визначають правові засади проведення службового розслідування в органах Національної поліції України: 1) Конституція України; 2) міжнародні нормативно-правові акти, що ратифіковані Верховною Радою України і становлять частину національного законодавства; 3) закони України; 4) підзаконні нормативно-

правові акти, основою яких є, насамперед, Накази Міністерства внутрішніх справ України.

Слід зазначити, що правові засади проведення службового розслідування в органах Національної поліції України визначаються низкою різноманітних нормативно-правових актів, різних як за своєю юридичною силою, так і за галуззю свого походження. Зокрема, в розглядуваній сфері присутні норми конституційного, трудового та адміністративного права. При цьому норми конституційного права визначають загальні основоположні засади як діяльності поліції, так і проведення службових розслідувань органами поліції. Норми трудового права мають загальне значення і практично не застосовуються при правовому регулюванні службових розслідувань. Справедливим також буде наголосити, що норми адміністративного права займають ключове місце в системі правових засад проведення службового розслідування в органах Національної поліції України, адже саме за їх допомогою визначають: по-перше, правовий статус суб'єктів проведення службового розслідування (їх права, обов'язки, юридична відповідальність та гарантії діяльності); по-друге, правовий статус службовців, по відношенню до яких таке розслідування проводиться; по-третє, порядок та процедури проведення службового розслідування; по-четверте, порядок оскарження результатів розслідування. Як недолік відзначено те, що нормами адміністративного права недостатньо врегульовано питання залучення громадськості до проведення службових розслідувань.

Якісні зміни в діяльності поліції, яких вимагає триваюча реформа, потребують відповідно і якісних змін в сфері правового регулювання службових розслідувань в органах Національної поліції України. Прийнятий статут, зокрема в частині дисциплінарних розслідувань, повинен відповідати й самому духу реформи поліції, її основного завдання – створити поліцію захисником прав людини, якому довіряє українське суспільство.

Висновки до першого розділу

Акцентовано увагу, що незважаючи на значні зміни, що відбулися протягом останніх років, за час реформування поліції непоодинокими є факти корупції, порушення прав громадян та інших негативних чинників, пов'язаних з порушенням поліцейськими службової дисципліни. Такі обставини формують: по-перше, негативне, підозріле, упереджене відношення населення як до поліції, так і до змісту самої реформи поліції, яка покликана відновити довіру між населенням та поліцією, підривають авторитет як Національної поліції; по-друге, підривають авторитет державної влади в цілому. Зміцненню законності і дисципліни сприяє виявлення винних у вчиненні службових, дисциплінарних правопорушень поліцейських та притягнення їх до відповідальності, що забезпечується здійсненням своєчасних та якісних службових розслідувань за фактами дисциплінарних проступків.

Наголошено на відсутності єдиного підходу до визначення змісту поняття «дисциплінарне провадження». Так, одна група дослідників акцентує увагу суто на результаті дисциплінарного провадження – притягнення до дисциплінарної відповідальності, при цьому залишаючи осторонь його процесуальні елементи. Інша група вчених у визначенні дисциплінарного провадження поєднують як процедуру, так і її результат – притягнення до дисциплінарної відповідальності, при цьому не надаючи достатньо уваги встановленню винності поліцейського як необхідної умови притягнення до дисциплінарної відповідальності. Окремо виділено авторів, які до дисциплінарного провадження відносять процесуальні дії, що спрямовані як на притягнення винної особи до дисциплінарної відповідальності, так і застосування заохочення як позитивний наслідок виконання поліцейськими своїх професійних обов'язків. Вочевидь, остання позиція науковців обумовлена відповідним поглядом на правову природу дисциплінарної відповідальності.

Обґрунтовано, що на сьогодні можна виділити два різновиди

дисциплінарного провадження: по-перше, те, що пов'язано із застосуванням до поліцейських заходів заохочення як позитивних стимулів належного виконання ними службових обов'язків (позитивне стимулювання законності та правопорядку в органах Національної поліції); по-друге, те, що стосується встановлення винних діянь поліцейського у вчиненні дисциплінарного проступку та покладання на нього відповідного дисциплінарного стягнення (негативне стимулювання підтримання законності та правопорядку в органах Національної поліції). Виходячи із змісту цієї роботи, об'єктом дослідження є другий з названих видів дисциплінарного провадження, що стосується притягнення до дисциплінарної відповідальності.

Зазначено, що дисциплінарне провадження є категорією більш широкою ніж службове розслідування, адже воно включає в себе як певні процесуальні дії уповноважених осіб, так і реалізацію певного підсумку таких дій: притягнення винного у правопорушенні до дисциплінарної відповідальності та застосування до нього відповідного дисциплінарного стягнення. Службове розслідування згідно норм чинного законодавства являє собою необхідний процесуальний елемент дисциплінарного провадження як встановленої законом адміністративно-процесуальної передумови притягнення винного в скоєнні дисциплінарного проступку поліцейського до дисциплінарної відповідальності.

Встановлено, що службове розслідування – це необхідний елемент дисциплінарного провадження, що є адміністративно-процесуальною діяльністю, яка здійснюється спеціально уповноваженим органом – дисциплінарною комісією – і полягає у збиранні, перевірці та оцінці матеріалів і відомостей про дисциплінарний проступок поліцейського з метою з'ясування всіх обставин дисциплінарного проступку поліцейського (причин і умов учинення дисциплінарного проступку, вини поліцейського, ступеня тяжкості дисциплінарного проступку, розміру заподіяної шкоди), а також з метою аналізу отриманої інформації задля підготовки пропозицій щодо усунення причин учинення дисциплінарних проступків.

З'ясовано, що особливостями службового розслідування є те, що воно: має своєю підставою інформацію про дисциплінарний проступок поліцейського; повинно відповідати таким критеріям, як своєчасність, повнота, об'єктивність та неупередженість при з'ясуванні всіх обставин вчинення дисциплінарного проступку. При цьому своєчасність службового розслідування має розглядатися не лише як дотримання встановлених Дисциплінарним статутом Національної поліції України строків його проведення, важливим елементом своєчасності представляється й оперативність його призначення, а саме негайно з моменту отримання інформації про вчинення поліцейським дисциплінарного проступку. Повнота службового розслідування означає, що відомості про дисциплінарний проступок поліцейського, які збираються в його процесі є вичерпними, у них повною мірою відображені всі факти. Неупереджене відношення членів дисциплінарної комісії має бути як до особи поліцейського, щодо якого здійснюється службове розслідування, так і до інформації, що надходить в процесі його здійснення. Об'єктивність полягає в тому, що зібрана під час службового розслідування інформація, відомості про дисциплінарний проступок має бути достовірною, такою, яка відповідає об'єктивно існуючому стану речей; ґрунтується на адміністративно-правових засадах; здійснюється спеціально-уповноваженим суб'єктом – дисциплінарною комісією; провадиться у певних чітко визначених формах, шляхом реалізації встановлених законодавством правомочностей; має подвійну мету: по-перше, безпосереднє з'ясування всіх обставин окремого дисциплінарного проступку конкретного поліцейського (причин і умов учинення правопорушень, вини поліцейського, ступеня тяжкості проступку, розміру заподіяної шкоди); по-друге, попереджувально-профілактичну – підготовка пропозицій щодо усунення причин вчинення подібних дисциплінарних проступків на основі аналізу отриманої в процесі окремого розслідування інформації.

Доведено, що проведення службового розслідування як засіб

стимулювання службової дисципліни – це сукупність дисциплінарно-процесуальних правових засобів забезпечення неухильного дотримання поліцейськими встановлених нормативно-правовими актами обов'язків, шляхом дослідження кола обставин, пов'язаних з перевіркою інформації про дисциплінарний проступок поліцейського.

Підкреслено, що проведення службового розслідування можна розглядати і як адміністративно-процесуальний засіб втілення принципів правового стимулювання службової діяльності поліції, а саме стимулювання дотримання поліцейськими службової дисципліни. Разом з цим слід підкреслити недостатній рівень реалізації цих принципів в правовому забезпеченні службових розслідувань в Національній поліції.

Встановлено, що діяльність поліцейських як суб'єктів здійснення державної служби особливого характеру передбачає чітке узгодження їх поведінки з правовими нормами, що регламентують їх службову дисципліну. Дисципліна є обов'язковою умовою високої ефективності цього різновиду державної служби. Зміцнення рівня службової дисципліни в середовищі Національної поліції має першочергове значення для створення сприятливих умов функціонування державної влади. Невиконання чи неналежне виконання поліцейськими вимог службової дисципліни не тільки дискредитує Національну поліцію як центральний орган виконавчої влади, що служить суспільству, створює умови для корупції та зловживань, ставить під загрозу охорону прав і свобод громадян, а також підриває загалом підвалини державного ладу.

Аргументовано, що службове розслідування як певний процесуально-правовий інститут відіграє значну роль як в сфері трудового права, так і в сфері адміністративного права, має вагоме значення у профілактиці правопорушень. Службове розслідування виступає в ролі складового елементу процесуально-правового механізму забезпечення дотримання службової дисципліни поліцейськими, спрямоване на припинення та недопущення вчинення дисциплінарних проступків.

Зазначено, що роль службового розслідування в органах Національної поліції України можна розглядати в соціальному та юридичному значенні, залежно від напрямків та способів його впливу на суспільні відносини. Соціальна роль полягає тому, що проведення службового розслідування формує негативне ставлення до правопорушників поліцейської професійної дисципліни з боку інших поліцейських (внутрішній соціальний аспект); демонструє суспільству реакцію керівництва поліції на дисциплінарні проступки підлеглих як на недопустиму поведінку, що не визнається керівництвом поліції як норма (публічний соціальний аспект), що сприяє формування довіри до поліції як до органу державної виконавчої влади попри можливі дисциплінарні правопорушення окремих її представників. Юридична роль полягає: по-перше, у перевірці достовірності інформації про дисциплінарний проступок, тобто в установленні наявності чи відсутності факту дисциплінарного проступку конкретного поліцейського. По-друге, після підтвердження самого факту наявності дисциплінарного проступку, встановлення всіх обставин його вчинення: причин і умов, вини, ступеня тяжкості дисциплінарного проступку, а також розміру заподіяної шкоди. По-третє, аналіз отриманої в процесі здійснення службового розслідування інформації та підготовка пропозицій щодо усунення причин вчинення подібних дисциплінарних проступків. По-четверте, обов'язкове повне та своєчасне інформування керівника, що призначив службове розслідування про всі обставини, що були виявленні в процесі його проведення. Зазначено, що службове розслідування не передбачає накладення на винного поліцейського дисциплінарного стягнення, дисциплінарні комісії покликані лише створити передумови його застосування відповідним керівником. Разом з тим відсутність адекватного покарання у вигляді дисциплінарного стягнення для поліцейського, що за результатами службового розслідування виявиться винним у вчиненні дисциплінарного проступку, повністю знівелює службове розслідування. Таким чином, невідворотність службового стягнення за вчинення поліцейським дисциплінарного проступку має стати

основним принципом дисциплінарного провадження, елементом якого є службове розслідування.

Здійснено класифікацію нормативно-правових актів, що визначають правові засади проведення службового розслідування в органах Національної поліції України.

За специфікою правового регулювання службових розслідувань в органах поліції нормативно-правові акти можна поділити на: загальні, регулювання яких охоплює значний обсяг правовідносин, Конституція України, Кодекс законів про працю тощо; спеціальні: Дисциплінарний статут Національної поліції України, Порядок проведення службових розслідувань у Національній поліції України та інші.

За основним галузевим походженням: акти конституційного права, акти трудового права, акти адміністративного права.

За юридичною силою: нормативно-правові акти, що визначають правові засади проведення службового розслідування в органах Національної поліції України: 1) Конституція України; 2) міжнародні нормативно-правові акти, що ратифіковані Верховною Радою України і становлять частину національного законодавства; 3) закони України; 4) підзаконні нормативно-правові акти, основою яких є, насамперед, Накази Міністерства внутрішніх справ України.

Відмічено, що правові засади проведення службового розслідування в органах Національної поліції України визначаються низкою різноманітних нормативно-правових актів, різних як за своєю юридичною силою, так і за галуззю свого походження. Зокрема, в розглядуваній сфері присутні норми конституційного, трудового та адміністративного права. При цьому норми конституційного права визначають загальні основоположні засади як діяльності поліції, так і проведення службових розслідувань органами поліції. Норми трудового права мають загальне значення і практично не застосовуються при правовому регулюванні службових розслідувань

Наголошено, що норми адміністративного права займають ключове місце в системі правових засад проведення службового розслідування в органах Національної поліції України, адже саме за їх допомогою визначають: по-перше, правовий статус суб'єктів проведення службового розслідування (їх права, обов'язки, юридична відповідальність та гарантії діяльності); по-друге, правовий статус службовців, по відношенню до яких таке розслідування проводиться; по-третє, порядок та процедури проведення службового розслідування; по-четверте, порядок оскарження результатів розслідування. Як недолік відзначено те, що нормами адміністративного права недостатньо врегульовано питання залучення громадськості до проведення службових розслідувань.

Наголошено, що якісні зміни в діяльності поліції, яких вимагає триваюча реформа, потребують відповідно і якісних змін в сфері правового регулювання службових розслідувань в органах Національної поліції України. Прийнятий статут, зокрема в частині дисциплінарних розслідувань, повинен відповідати й самому духу реформи поліції, її основного завдання – створити поліцію захисником прав людини, якому довіряє українське суспільство.

РОЗДІЛ 2

ЕТАПИ ПРОВЕДЕННЯ СЛУЖБОВОГО РОЗСЛІДУВАННЯ В ОРГАНАХ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ

2.1. Повноваження суб'єктів проведення службового розслідування в органах Національної поліції України

В правовій літературі висловлювались різноманітні підходи щодо класифікації суб'єктів, що приймають участь у проведенні службового розслідування. Так Н. Вапнярчук, за характером процесуального статусу виокремлює таких суб'єктів дисциплінарно-процесуальних відносин: а) керівники, наділені владними повноваженнями; б) державні службовці, щодо яких вирішується питання про застосування до них заходу дисциплінарного впливу; в) допоміжні учасники провадження (свідки, потерпілі, експерти, перекладачі, адвокати та ін.) [29, с.7]. В. Гурін в своїй роботі, присвяченій службовому розслідуванню в органах внутрішніх справ, виокремлює чотири основні групи суб'єктів службового розслідування: по-перше, суб'єкти, які здійснюють провадження у справі службового розслідування в органах внутрішніх справ, по-друге, суб'єкти, у відношенні яких проводяться службові розслідування в органах внутрішніх справ, по-третє, суб'єкти, які беруть участь у справі службового розслідування в органах внутрішніх справ (заявники, потерпілі, треті особи, захисники та представники), по-четверте, допоміжні суб'єкти службового розслідування в органах внутрішніх справ (свідки та спеціалісти) [41, с.12-14]. Означені суб'єкти є учасниками службового розслідування, але не всі з них є суб'єктами його проведення. Згідно статті 15 Дисциплінарного статуту Національної поліції безпосереднім суб'єктом проведення службового розслідування є дисциплінарна комісія. Вона утворюється за письмовим наказом Міністра внутрішніх справ України, службової особи поліції або ректора закладу вищої освіти із специфічними умовами навчання, який

здійснює підготовку поліцейських, наділених повноваженнями із застосування до поліцейського дисциплінарного стягнення (далі - уповноважений керівник), одночасно з прийняттям рішення про призначення службового розслідування.

Дисциплінарні комісії формуються з поліцейських та працівників поліції, які мають відповідні знання та досвід, необхідні для ефективного проведення службового розслідування.

Недостатньо зрозумілим є формулювання стосовно суб'єктів, з яких формуються дисциплінарні комісії, Дисциплінарний статут вказує на поліцейських та працівників поліції. Стаття 17 Закону України «Про національну поліцію» встановлює, що поліцейським є громадянин України, який склав Присягу поліцейського, проходить службу на відповідних посадах у поліції і якому присвоєно спеціальне звання поліції. Також стаття 59 розглядуваного закону встановлює, що служба в поліції є професійною діяльністю поліцейських з виконання покладених на поліцію повноважень. Разом з тим стаття 64 того ж закону говорить про присягу працівника поліції, а не присягу поліцейського. Отже, виникає непорозуміння, яка відмінність між поліцейським та працівником поліції, очевидним є те, що присягу працівника поліції складають громадяни, які добровільно вступають до служби в поліції, маючи намір реалізувати свою професійну діяльність в якості поліцейських [122]. Таким чином, слід погодитися з думками тих науковців, що пропонують виключити з тексту нормативно-правових актів, що регулюють діяльність поліції, дублювання термінів «поліцейський» та «працівник поліції». Доцільним було б виключення такого дублювання термінів із змісту статті 15 Дисциплінарного статуту Національної поліції, яка присвячена загальній характеристиці дисциплінарних комісій, зокрема, їх складу [114].

В Положенні про дисциплінарні комісії в Національній поліції України зазначено: дисциплінарна комісія створюється із числа поліцейських та інших працівників органу (підрозділу) поліції, де призначено службове

розслідування, або працівників інших органів (підрозділів) поліції за наявності згоди їх керівників, які мають відповідні знання та досвід служби (роботи) в поліції та відповідну фахову підготовку щодо предмета проведення службового розслідування [104]. Знову йдеться про поліцейських та, окремо, про інших працівників органу (підрозділу) поліції або працівників інших органів (підрозділів) поліції, хоча відповідні працівники не можуть бути ніким іншим, ніж поліцейськими. Доцільно звернути увагу на особливості формування складу дисциплінарних комісій із проведення службових розслідувань за відомостями щодо вчинення поліцейськими певних видів дисциплінарних проступків. Зокрема, до складу дисциплінарних комісій із проведення службових розслідувань за відомостями про :

- порушення поліцейським норм кримінального процесуального законодавства під час здійснення досудового розслідування в кримінальному провадженні входять працівники органів досудового розслідування Національної поліції України;

- порушення поліцейським службової дисципліни, що призвело до поранення (контузії, травми чи каліцтва) або загибелі поліцейського – працівники підрозділів з охорони праці;

- порушення поліцейськими під час виконання службових обов'язків прав і свобод людини і громадянина – підрозділу забезпечення прав людини Національної поліції України;

- скоєння поліцейським діяння, що містить ознаки дисциплінарного проступку та призвело до самогубства або спроби самогубства поліцейського – працівники служби психологічного забезпечення підрозділів кадрового забезпечення Національної поліції України [104].

Таким чином, мова йде про поліцейських, які працюють в різноманітних підрозділах Національної поліції та за специфікою своєї професійної службової діяльності мають відповідні знання та досвід, необхідні для ефективного проведення службового розслідування за

відповідними специфічними обставинами. Отже, викладене ще раз свідчить про необхідність усунення протипоставлення понять «поліцейський» та «працівник поліції», зокрема, й у правовому визначенні складу дисциплінарної комісії.

Забороняється включення до складу дисциплінарної комісії: 1) осіб, які є підлеглими поліцейського, стосовно якого призначено службове розслідування; 2) осіб, які сприяли вчиненню або приховуванню дисциплінарного проступку; 3) осіб, зацікавлених у результатах розслідування. У разі виникнення таких обставин член дисциплінарної комісії зобов'язаний негайно письмово повідомити про це керівнику, який призначив службове розслідування [104].

Вагому роль в забезпеченні реалізації повноважень дисциплінарної комісії виконує уповноважений керівник, або особа, яка виконує його обов'язки під час службового розслідування. На підставі аналізу повноважень цієї особи, передбачених Порядком проведення службових розслідувань, можна виділити такі напрямки їх реалізації:

- контролюючі (контролює роботу дисциплінарної комісії, надає голові та членам дисциплінарної комісії доручення стосовно проведення службового розслідування; при встановленні під час службового розслідування діяння, що містить ознаки кримінального або адміністративного правопорушення, уживає заходів у порядку, передбаченому Кримінальним процесуальним кодексом України або Кодексом України про адміністративні правопорушення);

- організаційно-розпорядчі (у разі відсутності повноважень на залучення до проведення службового розслідування представників інших органів (підрозділів, закладів, установ) поліції звертається до старших прямих керівників з клопотанням про включення до складу дисциплінарної комісії працівників цих органів (підрозділів, закладів, установ) поліції; приймає рішення про розгляд справи дисциплінарною комісією на відкритому засіданні; у разі незгоди із висновком службового розслідування

в межах встановленого строку надає доручення голові та членам комісії щодо додаткової перевірки обставин, які раніше не були відомі або не були враховані під час проведення службового розслідування, а також щодо доопрацювання висновку службового розслідування; у разі потреби за вмотивованим письмовим рапортом (доповідною запискою) голови дисциплінарної комісії продовжує наказом строк проведення службового розслідування, але не більш як на один місяць; розглядає клопотання про відвід голови та членів дисциплінарної комісії, скарги на їх дії або бездіяльність, за наявності підстав змінює склад дисциплінарної комісії);

- координаційно-інформативні (підписує запити до інших органів державної влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій незалежно від форм власності з метою збирання матеріалів, необхідних для проведення службового розслідування; розглядає висновок за результатами службового розслідування (далі - висновок службового розслідування) та матеріали службового розслідування; затверджує висновок службового розслідування та з урахуванням зібраних за результатами його проведення матеріалів приймає рішення, що може відрізнитися від запропонованого дисциплінарною комісією) [104].

З аналізу прав уповноваженого керівника видно, що він не приймає особистої участі в проведенні службового розслідування, а лише сприяє оптимальній безперешкодній її роботі безпосереднього суб'єкта його проведення – дисциплінарній комісії. Уповноваженому члену дисциплінарної комісії у зв'язку з проведенням службового розслідування згідно положень Дисциплінарного статуту Національної поліції надано право [114]: 1) одержувати пояснення щодо обставин справи від поліцейського, стосовно якого проводиться службове розслідування, та від інших осіб; 2) одержувати в органах, закладах, установах поліції та їхніх підрозділах чи за запитом в інших органах державної влади та органах місцевого самоврядування необхідні документи або їх копії та долучати до матеріалів справи;

3) отримувати консультації спеціалістів з питань, що стосуються службового розслідування [114].

Разом з цим більш повно повноваження дисциплінарної комісії визначені Положенням про Дисциплінарні комісії, згідно норм якої до повноважень дисциплінарної комісії входить право:

1) відвідувати місце скоєння можливого дисциплінарного проступку, при цьому не перешкоджати здійсненню правоохоронними органами огляду місця події в межах кримінального процесуального чи адміністративного законодавства;

2) викликати поліцейського, стосовно якого проводиться службове розслідування, а також запрошувати інших працівників органів (підрозділів) поліції, інших осіб (за їх згодою), які обізнані або мають стосунок до обставин, що стали підставою для призначення службового розслідування, й одержувати від них усні або письмові пояснення, здійснювати фіксацію технічними засобами за згодою особи, з якою проводиться бесіда, її усних пояснень, а також одержувати документи, які стосуються службового розслідування;

3) проводити одночасні опитування осіб, у поясненнях яких про обставини дисциплінарного проступку є суттєві розбіжності. Одночасне опитування проводиться за згодою опитуваних осіб, про його проведення складається довідка;

4) одержувати в органах, закладах, установах поліції та їх підрозділах чи за запитом в інших органах державної влади та органах місцевого самоврядування необхідні документи або їх копії та долучати до матеріалів службового розслідування;

5) вивчати документи, що мають стосунок до службового розслідування, у разі потреби знімати з них копії і долучати до матеріалів службового розслідування;

6) користуватися в установленому порядку базами (банками) даних Міністерства внутрішніх справ України, Національної поліції України та інших органів державної влади;

7) залучати в разі потреби відповідних фахівців і отримувати консультації спеціалістів з питань, що стосуються службового розслідування;

8) у разі перешкоджання посадовими особами поліції проведенню службового розслідування шляхом подання письмового рапорту (заяви) доповідати про це уповноваженому керівнику, який його призначив, для ініціювання питання призначення службового розслідування щодо такої особи;

9) у разі необхідності проведення значного обсягу дій звертатися з рапортом до керівника, який призначив службове розслідування, про продовження строку службового розслідування та (або) додаткове залучення працівників з метою своєчасного його завершення.

Означене Положення також містить окремі переліки повноважень голови дисциплінарної комісії та повноваження її членів. Голова дисциплінарної комісії виконує організаційні, координаційні та інші повноваження. Як посадова особа, що на час проведення службового розслідування має особливий правовий статус, керує діяльністю інших членів комісії, забезпечує їх доступ до документів, матеріалів та іншої інформації, зокрема й від осіб, що є її носіями тощо. Також голова дисциплінарної комісії у встановлений строк готує та подає на розгляд і затвердження керівнику, який призначив службове розслідування, підписаний особисто та членами дисциплінарної комісії висновок службового розслідування та проект наказу про накладення на поліцейського дисциплінарного стягнення; таким чином, подає матеріали на завершальну стадію службового розслідування. Разом з тим голова дисциплінарної комісії реалізовує свої повноваження і після закінчення роботи дисциплінарної комісії, адже повноваження дисциплінарної комісії припиняються в день затвердження уповноваженим керівником висновку службового розслідування. На голову дисциплінарної

комісії покладаються такі обов'язки: по-перше, після затвердження висновку службового розслідування за письмово оформленим волевиявленням поліцейського, стосовно якого проводилося службове розслідування, забезпечити ознайомлення його із затвердженим висновком службового розслідування, а також з матеріалами, зібраними в процесі його проведення, з дотриманням вимог законодавства України; по-друге, забезпечення належного збереження, облік та передання до служби діловодства (канцелярії) після затвердження висновку службового розслідування матеріалів цього розслідування (справи). У разі передання матеріалів службового розслідування (справи) до органів досудового розслідування голова дисциплінарної комісії забезпечує передання їх засвідчених копій до служби діловодства (канцелярії) органу (підрозділу) поліції, в якому проходить службу. Логічним було б виокремити, вказані обов'язки у окремий пункт як обов'язки посадової особи, що була призначена головою дисциплінарної комісії, та діє після затвердження висновку службового розслідування [104].

Член дисциплінарної комісії реалізує певні права та обов'язки, що спрямовані на безпосереднє виконання повноважень дисциплінарної комісії, зокрема [104]:

- 1) бере участь у роботі дисциплінарної комісії та її засіданнях;
- 2) для з'ясування питань, пов'язаних зі службовим розслідуванням, із дотриманням чинного законодавства України відвідує органи, підрозділи, установи поліції або за погодженням з адміністрацією інші органи державної влади та місцевого самоврядування, підприємства, установи і організації незалежно від форм власності, отримує від їх працівників письмові або усні пояснення, документи та матеріали, що стосуються предмета службового розслідування;
- 3) готує та надсилає за підписами уповноважених посадових осіб поліції запити для отримання інформації, яка має значення для проведення

службового розслідування, збирає інформацію, пояснення, документи і матеріали, здійснює їх дослідження;

4) у разі необхідності подає пропозиції щодо організації роботи дисциплінарної комісії, залучення до участі в її роботі фахівців, запрошення відповідних осіб для отримання пояснень, а також опрацювання матеріалів та висновку службового розслідування;

5) у разі незгоди з висновками і пропозиціями за результатами службового розслідування викладає в письмовій формі свою окрему думку, що додається до протоколу засідання або долучається до висновку службового розслідування;

6) інформує голову дисциплінарної комісії про факти перешкоджання з боку поліцейських та інших працівників Національної поліції України проведенню службового розслідування, діяльності комісії, а також про виявлені порушення законодавства, вимог нормативно-правових актів, інші недоліки;

7) у межах компетенції виявляє та досліджує причини та умови, що сприяли скоєному дисциплінарному проступку, готує пропозиції щодо їх усунення;

8) зобов'язаний зберігати інформацію, що стала йому відома під час проведення службового розслідування, а також не використовувати її у своїх інтересах чи інтересах третіх осіб;

9) зобов'язаний заявити про самовідвід у випадках, передбачених цим Положенням;

10) у разі відмови поліцейського, щодо якого проводиться службове розслідування, надати пояснення, факт відмови фіксує шляхом складання акта, що підписують члени дисциплінарної комісії, присутні під час відмови, та особи, присутні під час відмови. У разі складання акта про відмову поліцейського надати пояснення, в триденний строк з моменту складання в установленому законодавством порядку реєструє цей акт у підрозділах документального забезпечення за місцем свого проходження служби, а в разі

неможливості - в органі (підрозділі) поліції, працівник якого допустив порушення, після чого зазначений акт долучає до матеріалів службового розслідування;

11) у разі відмови іншої опитуваної особи надати пояснення обов'язково документально засвідчує таку відмову складанням акта;

12) у разі встановлення під час проведення службового розслідування ознак кримінального чи адміністративного правопорушення негайно доповідає про це відповідному керівнику для вирішення питання про передання матеріалів до правоохоронних органів для прийняття рішення згідно з вимогами законодавства;

13) у разі виявлення в поліцейського, службових приміщеннях, у службовому автотранспорті предметів, речей, лікарських препаратів тощо, обіг яких згідно із законодавством заборонено або обмежено, а також предметів та речей, які надалі можуть стати речовими доказами, інформує про це компетентні органи для документування та подальшого збереження слідів і доказів скоєного правопорушення з одночасним повідомленням про це керівника, який призначив службове розслідування;

14) виконує в межах повноважень доручення голови дисциплінарної комісії, пов'язані з проведенням службового розслідування, та за дорученням голови дисциплінарної комісії веде протокол засідання дисциплінарної комісії [104].

Аналіз перелічених повноважень дозволяє характеризувати їх як такі, що є достатніми для з'ясування як умов, що спровокували вчинення дисциплінарного проступку, так й інших обставин. Разом з тим постає питання про те, наскільки ці повноваження будуть добросовісно та повно реалізовані дисциплінарною комісією, тимчасово створеною для проведення службового розслідування, щодо конкретного дисциплінарного проступку. Доцільно погодитися з поглядами тих науковців, що наголошують на недостатній ефективності діяльності таких дисциплінарних комісій. Зокрема Б. Малишев вважає, що зважаючи на велику кількість дисциплінарних

правопорушень, що вчиняються поліцейськими, а також скарг на їх діяльність, створення кожного разу окремої спеціальної дисциплінарної комісії є нераціональним та неефективним: працівники, що будуть входити до складу цих комісій, відволікаються від виконання своїх безпосередніх обов'язків, вони зацікавлені у швидкому завершенні службового розслідування, а також часто не обізнані із різноманітними нюансами проведення розслідування, - і це може зробити його висновки необґрунтованими. Також заперечення, на думку автора, викликає закріплений підхід, згідно з яким склад дисциплінарної комісії визначається керівником із числа своїх підлеглих та ще і для розслідування можливого правопорушення, вчиненого одним із його ж підлеглих [82].

З означеного можна виділити такі недоліки діяльності дисциплінарних комісій, що є тимчасово утвореними суб'єктами проведення службових розслідувань: по-перше, значна кількість дисциплінарних проступків поліцейських відповідно потребує залучення для службового розслідування і значної кількості інших поліцейських, які повинні виконувати власні службові функції. По-друге, таке залучення поліцейських до дисциплінарних комісій, примушує їх відкладати реалізацію своїх безпосередніх службових обов'язків, що як наслідок в більшості випадків призводить до поверхневого ознайомлення з обставинами дисциплінарного проступку та сприяє уникненню використання всього обсягу наданих повноважень для дослідження обставин проступку. Зокрема, можливе неповне опитування, чи взагалі не опитування осіб, обізнаних з обставинами, що стали підставою для призначення службового розслідування, не відвідання місця скоєння можливого дисциплінарного проступку, не залучення потрібних для з'ясування обставин проступку фахівців та інше недбайливе ставлення до використання наданих повноважень з метою пришвидшення службового розслідування. По-третє, залучені до дисциплінарних комісій поліцейські зазвичай виконують інші не пов'язані з службовими розслідуваннями повноваження і тому їх діяльність в якості членів дисциплінарних комісій не

завжди є професійною з точки зору можливостей реалізації напрацьованих алгоритмів дій під час проведення службових розслідувань. По-четверте, можливим є маніпулювання керівником зі складом дисциплінарних комісій таким чином, щоб якнайвигідніше для певних корупційних цілей отримати результат службового розслідування.

Цікавою є позиція Б. Малишева щодо ініціювання змін до Закону України «Про Національну поліцію» та Дисциплінарного статуту, якими покласти на вже існуючі незалежні та з обов'язковим представництвом громадськості поліцейські комісії функції із отримання скарг на поліцейських, здійснення дисциплінарних проваджень за скаргами та з правом накладення дисциплінарних санкцій на поліцейських. При цьому розширити їх склад, передбачити, що робота членів поліцейських комісій є оплачуваною. Крім того встановити, що поліцейські комісії розглядають всі скарги, рапорти, повідомлення про дисциплінарні правопорушення поліцейських, крім тих, які: 1) стосуються незначних порушень службової дисципліни (наприклад, втрата службового посвідчення або спеціального жетона тощо); 2) мають стосунок до негласної слідчої (розшукової) дії; 3) стосуються розголошення таємної або іншої інформації, яка містить таємницю, що охороняється законом; 4) пов'язані із порушенням вимог нормативно-правових актів з питань організації та забезпечення безпеки спеціальних видів зв'язку [82].

Разом з тим уявляється, що пропозиція стосовно покладення функцій службового розслідування на існуючі поліцейські комісії є недостатньо обґрунтованою, оскільки це може призвести до дублювання функцій розслідування одних і тих дисциплінарних проступків різними комісіями. До того ж не завжди можна чітко з'ясувати те, яка саме спеціалізована поліцейська комісія може здійснювати службове розслідування за тим чи іншим дисциплінарним проступком. Більш доцільним представляється створення постійно діючих дисциплінарних комісій, що виконуватимуть ті ж функції та завдання, що наразі покладені на тимчасові.

Окремо хотілося б розглянути роль представників громадськості та їх повноваження в складі дисциплінарних комісій.

Розділ 8 Закону України «Про національну поліцію» присвячений громадському контролю поліції, однією із форм якого є передбачене статтею 90 залучення громадськості до розгляду скарг на дії чи бездіяльність поліцейських. В даному випадку розуміється можливість залучення представників громадськості до спільного розгляду скарг на дії чи бездіяльність поліцейських та до перевірки інформації про належне виконання покладених на них обов'язків відповідно до законів та інших нормативно-правових актів України. Взагалі в правовій літературі під громадським контролем розуміють народну перевірку діяльності державних органів на відповідність цілям, задля яких вони створені, з метою вдосконалення та виявлення недоліків їх роботи, коригування цієї діяльності і самих цілей, підпорядкування політиці та діяльності держави [143]. З. Гладун до суб'єктів громадського контролю відносить: по-перше, громадян, і по-друге, об'єднання громадян (політичні партії, професійні спілки, молодіжні й інші громадські організації), при цьому автор вказує на те, що їхні контрольні повноваження, як правило, не мають юридично-владного змісту [36, с.159].

Дисциплінарним статутом Національної поліції встановлено можливість включення до складу дисциплінарних комісій представників громадськості, які мають бездоганну репутацію, високі професійні та моральні якості, суспільний авторитет. Таким чином, безпосередньо вказаний Статут не обмежує коло дисциплінарних проступків, щодо розслідування яких можливо залучення представників громадськості. Однак Положення про дисциплінарні комісії чітко окреслює коло тих дисциплінарних проступків, щодо яких можливою є участь представників громадськості, а саме - у разі проведення службового розслідування за відомостями про порушення поліцейським конституційних прав і свобод людини і громадянина. При

цьому рішення про доцільність включення представників громадськості до складу дисциплінарної комісії приймає уповноважений керівник.

Члени дисциплінарних комісій із числа представників громадськості виконують свої обов'язки у складі дисциплінарної комісії на громадських засадах, їх загальна кількість у складі дисциплінарної комісії не може становити більше трьох осіб. Встановлено певні обмеження щодо осіб, кандидатури яких запропоновані для включення до складу дисциплінарної комісії як представників від громадськості; так, вони не повинні мати реальних або потенційних конфліктів інтересів з посадовими та службовими особами органу (підрозділу) поліції та закладу вищої освіти, в якому проводиться службове розслідування, або з поліцейським, стосовно якого проводиться службове розслідування. Також не може бути включено до складу дисциплінарної комісії особу, яка (щодо якої): визнана недієздатною або обмежено дієздатною; засуджена за умисне вчинення тяжкого та особливо тяжкого злочину, у тому числі судимість якої погашена чи знята у визначеному законом порядку; має непогашену або не зняту судимість за вчинення злочину, крім реабілітованої; було припинено кримінальне провадження з нереабілітуючих підстав; притягувалася до адміністративної відповідальності за вчинення адміністративного правопорушення, пов'язаного з корупцією. Остання група обмежень вочевидь стосується як представників громадськості, так і поліцейських, щодо яких приймається рішення про включення їх до дисциплінарної комісії.

Слід підкреслити такі висновки з аналізу наведеного – законодавчо не вказано на обов'язкову участь представників громадськості у проведенні службового розслідування. Представники громадськості приймають участь у службовому розслідуванні лише на підставі рішення уповноваженого керівника. Останній проводить безпосередню суб'єктивну оцінку таких представників громадськості та на підставі власного суб'єктивного оцінювання може визначити їх як такі, які мають бездоганну репутацію, високі професійні та моральні якості, суспільний авторитет. Також із змісту

п. 9 розділу 1 Положення про Дисциплінарні комісії Національної поліції не зрозуміло, хто саме висуває осіб, кандидатури яких запропоновані для включення до складу дисциплінарної комісії як представників від громадськості. Окрім цього вказане Положення у п. 7 того ж розділу певним чином обмежує коло дисциплінарних проступків, у розслідуванні яких можуть приймати участь представники громадськості, випадками порушення поліцейським конституційних прав і свобод людини і громадянина. Тоді як п. 3 ст. 15 Дисциплінарного Статуту подібних обмежень не містить, визначаючи, що до складу дисциплінарних комісій можуть також включатися представники громадськості, які мають бездоганну репутацію, високі професійні та моральні якості, суспільний авторитет. З урахуванням принципу відповідності норм підзаконних нормативно-правових актів нормам законів слід зазначити, що норму Положення стосовно кола дисциплінарних проваджень, в яких можлива участь представників громадськості, можна вважати рекомендаційною і включення до складу дисциплінарної комісії представників громадськості не є законодавчо обмеженим. Віддання на розсуд уповноваженого керуючого питанням про залучення до складу дисциплінарних комісій представників громадськості можна вважати одним із факторів, що сприяють корупційним діям.

Виходячи зі змісту вищерозглянутих повноважень дисциплінарної комісії, можна зробити висновки про їх належність всім членам комісії як поліцейським, так і представникам громадськості, що затверджені рішенням уповноваженого керуючого до складу відповідної дисциплінарної комісії.

Таким чином, на сьогодні дисциплінарна комісія є спеціально створеним тимчасовим суб'єктом проведення службового розслідування, у складі трьох або більше осіб, що склали присягу працівника поліції, та починає реалізацію своїх повноважень з моменту видання наказу про її створення та призначення службового розслідування і припиняє свою діяльність в день затвердження уповноваженим керівником висновку службового розслідування, діяльність якої полягає у збиранні, перевірці та

оцінці матеріалів і відомостей про дисциплінарний проступок поліцейського з метою своєчасного, повного та об'єктивного з'ясування всіх обставин його вчинення, установлення причин і умов учинення дисциплінарного проступку, вини поліцейського, ступеня тяжкості дисциплінарного проступку, розміру заподіяної шкоди та для підготовки пропозицій щодо усунення причин учинення дисциплінарних проступків.

Дисциплінарна комісія складається з обов'язкових її членів та ймовірних (необов'язкових або факультативних) її членів. Обов'язковими членами дисциплінарної комісії є поліцейські, що визнані службовою особою поліції, яка наділена повноваженнями із застосування до поліцейського дисциплінарного стягнення (уповноваженим керівником), такими, що мають відповідні знання та досвід служби (роботи) в поліції та відповідну фахову підготовку щодо предмета проведення службового розслідування.

Ймовірними (необов'язковими або факультативними) членами дисциплінарної комісії є представники громадськості, які, на думку уповноваженого керівника, що приймає рішення про їх включення до дисциплінарної комісії, мають бездоганну репутацію, високі професійні та моральні якості, суспільний авторитет. Уповноважений керівник не є фактичним суб'єктом проведення службового розслідування, але за своїми повноваженнями він виконує координаційні та контролюючі функції, спрямовані на забезпечення оптимальної роботи дисциплінарної комісії та виконання покладених на неї завдань.

З метою вдосконалення проведення службового розслідування як дієвого засобу підвищення довіри населення до Національної поліції представляється доцільним внести зміни до правового регулювання діяльності дисциплінарних комісій, зокрема:

- Дисциплінарні комісії мають стати постійно діючими суб'єктами проведення службових розслідувань, що дозволить як напрацювати певний досвід розслідування дисциплінарних проступків, так і якомога повніше реалізовувати повноваження в цій сфері, концентруючись саме на якісному

проведенні службових розслідувань, а також як найповніше виконувати ними завдання щодо підготовки пропозицій стосовно усунення причин вчинення дисциплінарних проступків;

- Збільшити роль представників громадськості в діяльності дисциплінарних комісій, у тому числі й шляхом запровадження їх обов'язкової участі у разі проведення службового розслідування за відомостями про порушення поліцейським конституційних прав і свобод людини і громадянина та при розслідуванні інших дисциплінарних проступків на вимогу відповідних представників громадськості та в разі відсутності встановлених законодавством для цього перешкод.

2.2. Підстави проведення службового розслідування в органах Національної поліції України

Дисциплінарний статут Національної поліції України вказує на те, що службове розслідування призначається за письмовим наказом керівника, якому надані повноваження із застосування до поліцейського дисциплінарного стягнення. Підставами для призначення службового розслідування є заяви, скарги та повідомлення громадян, посадових осіб, інших поліцейських, засобів масової інформації, рапорти про вчинення порушення, що має ознаки дисциплінарного проступку, або безпосереднє виявлення ознак такого проступку посадовою особою поліції за наявності достатніх даних, що вказують на ознаки дисциплінарного проступку. Ті ж самі положення дублюються й у Порядку проведення службових розслідувань у Національній поліції України. На думку В. Гуріна, підставою для службового розслідування слід розглядати фактичні дані про вчинення працівниками органів внутрішніх справ певного службового правопорушення або про надзвичайну подію, до якої вони причетні, перелік видів таких підстав. Визначення приводів для призначення розслідування як нормативно встановлених джерел первинних відомостей про події за участю працівників органів внутрішніх справ, на підставі яких відповідні посадові

особи зобов'язані здійснити перевірку інформації, що міститься в них [41, с.6]

Службове розслідування згідно Порядку проведення службових розслідувань у Національній поліції України не призначається в разі надходження до органу (підрозділу, закладу, установи) поліції чи закладу вищої освіти із специфічними умовами навчання, який здійснює підготовку поліцейських, матеріалів про вчинення поліцейським адміністративного правопорушення, що складені в порядку, визначеному Кодексом України про адміністративні правопорушення. У цьому разі рішення про притягнення до дисциплінарної відповідальності приймається на підставі зазначених матеріалів [107].

Важливою ознакою підстави для призначення службового розслідування є достатність даних про вчинення поліцейським дисциплінарного проступку. Тлумачний словник української мови визначає «достатній» як обґрунтований належною мірою, переконливий [140, с.387]. Тобто обґрунтованість належною мірою даних про вчинення поліцейським дисциплінарного проступку вочевидь залежить від суб'єктивної оцінки посадової особи поліції.

Даними, що вказують на ознаки дисциплінарного проступку та відповідно містять ознаки достатності для призначення службового розслідування згідно Порядку проведення службових розслідувань у Національній поліції України, є:

- внесення до Єдиного реєстру досудових розслідувань відомостей про скоєння поліцейським кримінального правопорушення;
- повідомлення поліцейському про підозру в учиненні ним кримінального правопорушення, якщо службове розслідування не було проведено на підставі абзацу другого цього пункту або якщо за його результатами не було встановлено дисциплінарного проступку;
- надходження подання спеціально уповноваженого суб'єкта у сфері протидії корупції або припису Національного агентства з питань запобігання

корупції, в якому міститься вимога щодо проведення службового розслідування з метою виявлення причин та умов, за яких стало можливим учинення корупційного або пов'язаного з корупцією правопорушення чи невиконання вимог Закону України «Про запобігання корупції»;

- ознаки дисциплінарного проступку, що призвів до загибелі або поранення (контузії, травми або каліцтва) поліцейського під час виконання ним службових повноважень;

- недотримання підстав та порядку застосування або використання вогнепальної зброї, спеціальних засобів або заходів фізичного впливу;

- недотримання норм кримінального процесуального законодавства України під час проведення досудового розслідування;

- втрату поліцейським службового посвідчення та спеціального нагрудного знака (жетона), табельної, добровільно зданої чи вилученої зброї або боєприпасів, нагородної зброї, якщо вона зберігалася в територіальному органі поліції чи його територіальному (відокремленому) підрозділі, а також закладі, установі Національної поліції України, що належать до її управління (далі - органи (підрозділ, заклад, установа) поліції), а також втрату спеціальних засобів поліцейським чи відсутність їх в органі (підрозділі, закладі, установі) поліції, матеріалів досудового розслідування, справ оперативного обліку та справ про адміністративні правопорушення, речових доказів, а також тимчасово вилученого майна під час кримінального провадження;

- розголошення конфіденційної, таємної, службової або іншої інформації, яка містить таємницю, що охороняється законом;

- порушення законодавства України у сфері фінансово-господарської діяльності органів поліції, а також установ, які належать до сфери управління Національної поліції України, виявлені під час ревізій або перевірок, внутрішніх аудитів;

- перебування поліцейського на роботі (службі) у стані алкогольного сп'яніння або стані, викликаному вживанням наркотичних чи інших

одурманюючих засобів, або під впливом лікарських препаратів, що знижують увагу та швидкість реакції;

- приховування від обліку заяв і повідомлень про вчинені кримінальні та адміністративні правопорушення, які були відомі поліцейському, але не отримали реєстраційного номера або не були зафіксовані ним у встановленому законодавством України порядку.

Перелічені факти вказують на вагомій для суспільства наслідки дій чи бездіяльності поліцейського, виявлення та викриття яких слугуватиме підвищенню ступеня довіри населення до органів поліції. Вони стосуються як безпосереднього вчинення кримінальних злочинів, так і можливості вчинення інших порушень службової дисципліни, що призвели чи не призвели до вчинення злочинів. При цьому службове розслідування може і не встановити наявності дисциплінарного проступку поліцейського як передумови виникнення тих негативних наслідків, що призвели до службового розслідування. Зокрема втрата поліцейським службового посвідчення та спеціального нагрудного знака (жетона), табельної, добровільно зданої чи вилученої зброї або боєприпасів та інших об'єктів може бути пов'язана з винними діями інших осіб чи певними подіями, що не залежали від волі поліцейського.

Слід зазначити, що перелічені дані не становлять виключного переліку приводів для призначення службового розслідування. Приводом для призначення службового розслідування є інформація про вчинення поліцейським дисциплінарного проступку. Дисциплінарним проступком у статті 12 Дисциплінарного статуту Національної поліції України визнається протиправна винна дія чи бездіяльність поліцейського, що полягає в порушенні ним службової дисципліни, невиконанні чи неналежному виконанні обов'язків поліцейського або виходить за їх межі, порушенні обмежень та заборон, визначених законодавством для поліцейських, а також у вчиненні дій, що підривають авторитет поліції.

В правовій літературі існує значна кількість підходів до розкриття змісту категорії «дисциплінарний проступок». Окремі вчені розглядають дисциплінарний проступок як протиправне, винне порушення дисципліни, що не тягне кримінальної відповідальності [4, с.284]. Такої ж думки додержується й Л.О. Сировотська, яка вважає, що про дисциплінарний проступок можна говорити лише в тому випадку, коли правопорушення пов'язане з порушенням трудових обов'язків, але за своїм характером не представляє суспільної небезпеки [147, с.43]. Разом з цим дисциплінарний проступок як привід для службового розслідування в органах поліції вбирає в себе і випадки вчинення поліцейськими діянь, що мають ознаки злочину. М. Іншин розуміє під дисциплінарним проступком державного службовця – свідоме (винне) невиконання або неналежне виконання державним службовцем своїх посадових обов'язків, яке може виявлятися у навмисному порушенні правил службового розпорядку, посадових інструкцій, наказів начальників і керівників, морально-етичних вимог [54, с.360-361]. Подібних поглядів щодо визначення дисциплінарного проступку дотримується і О. Новак [94, с.130]. На думку А. Мацокіна, діяння є дисциплінарним проступком за наявності трьох умов: якщо діяння є протиправним; якщо діяння є винним; якщо не виконані або неналежно виконані посадові обов'язки чи інші вимоги, встановлені нормативно-правовими актами у сфері державної служби [83].

Н. Вапнярчук розглядає дисциплінарний проступок державного службовця як винне протиправне порушення вимог Закону України «Про державну службу» чи інших актів законодавства щодо державної служби, зокрема, невиконання або неналежне виконання службових обов'язків, у тому числі винне невідвернення шкідливих наслідків через бездіяльність, перевищення своїх повноважень, порушення обмежень, пов'язаних з проходженням державної служби, а також вчинки, які можуть ганьбити його як державного службовця або дискредитувати орган державної влади. На думку авторки, дисциплінарні проступки державних службовців поділяються

на пов'язані з невиконанням обов'язків функціональних, внутрішньоорганізаційних і морально-етичних [29, с.6]. У цьому визначенні винне протиправне порушення вимог законодавства про державну службу стоїть поряд з вчинками, які ганьблять особу як державного службовця чи дискредитують відповідний орган державної влади, при цьому з визначення не видно, що такі вчинки мають бути засновані на порушенні вимог законодавства. Також надане визначення не містить вказівку на негативні наслідки дисциплінарного проступку державного службовця у формі певного дисциплінарного стягнення. Подібне визначення надав і В. Щербина, який до дисциплінарного проступку відносить протиправне, винне діяння, яке посягає на службову дисципліну в державному органі шляхом невиконання або неналежного виконання працівником своїх обов'язків, порушення заборон або обмежень, зловживання повноваженнями, або вчинення проступку, який порочить його як державного службовця чи дискредитує орган, в якому він працює [158, с.14].

Більш вдалим, з точки зору виділення наслідків дисциплінарного проступку, є формулювання К. Коваленко, який визначає дисциплінарний проступок поліцейського як протиправне, винне (умисне чи необережне) діяння (дія чи бездіяльність) поліцейського, тобто невиконання або неналежне виконання ним своїх службових обов'язків, перевищення повноважень, порушення обмежень і заборон, установлених законодавством з питань проходження служби в Національній поліції України, або вчинення інших дій, які дискредитують не тільки поліцейського, а й Національну поліцію України, за яке може бути застосоване дисциплінарне стягнення [62, с. 147]. Подібної думки додержується й В. Серeda, який до основних ознак дисциплінарного проступку відносить: протиправність дії (бездіяльності), що порушує дисципліну; винність особи, яка є суб'єктом трудових відносин; наявність шкідливих наслідків у широкому розумінні (соціальних, економічних та ін.) для підприємства, колективу, установи, суспільства; причинний зв'язок між протиправною дією (бездіяльністю) і

шкідливими наслідками; дисциплінарна відповідальність у вигляді застосування дисциплінарних санкцій [138, с.127].

Складовими елементами дисциплінарного проступку є суб'єкт, об'єкт, об'єктивна сторона та суб'єктивна сторона.

Суб'єктом дисциплінарного проступку є поліцейський, тобто громадянин України, який склав Присягу поліцейського, проходить службу на відповідних посадах у поліції і якому присвоєно спеціальне звання поліції.

В теорії трудового права під об'єктом дисциплінарного проступку, на думку С. Прилипко та О. Ярошенко, є внутрішній трудовий розпорядок, зокрема такий його елемент, як трудові обов'язки [111, с.529]. Лушніков А. об'єкти дисциплінарного проступку поділяє на загальні – трудові відносини – та спеціальні – залежно від сегменту трудових відносин: особистого (здоров'я, недоторканність, честь та гідність, тощо), організаційного (внутрішній трудовий розпорядок), майнового (право власності працівника чи роботодавця) [81, с.745-746]. Д.О. Гавриленко розрізняє три групи таких об'єктів: а) службові обов'язки, визначені за посадою, порушення яких може спричинити обмеження прав, інтересів, честі, гідності, особистої недоторканності окремих громадян, інтересів і прав державних і громадських організацій; б) правила додержання службової дисципліни (режим робочого часу, розпорядок дня працівників, правила поведінки зі службовими документами); в) загальні правила поведінки державних службовців поза службою, а також етичні вимоги, що ставляться до них [34, с.277-278].

Загальним об'єктом дисциплінарного проступку поліцейського є службова дисципліна, що проявляється у дотриманні поліцейським Конституції і законів України, міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, в актів Президента України і Кабінету Міністрів України, наказів Національної поліції України, нормативно-правових актів Міністерства внутрішніх справ України, Присяги поліцейського, наказів керівників. Спеціальним об'єктом вочевидь є окремі

сфери реалізації поліцейським своїх службових повноважень, передбачених нормами чинного законодавства.

Як справедливо зазначає Н. Неумивайченко, предметом посягання завжди є службовий обов'язок, причому його зміст з формального погляду однаковий для всіх державних службовців [92, с.82]. Оскільки норми Конституції обумовлюють, що виключно законами України визначаються діяння, які є дисциплінарними правопорушеннями (п. 22 ст. 92). Тому саме порушення службових повноважень поліцейського, встановлених чинним законодавством, становлять предмет дисциплінарного проступку як підстави проведення службового розслідування.

Об'єктивну сторону дисциплінарного проступку поліцейського складає саме діяння, яке характеризується протиправністю, тобто порушенням встановлених нормативно-правовими актами правил поведінки – обов'язків поліцейського.

Основні обов'язки поліцейського передбачені статтею 18 Закону України «Про Національну поліцію», зокрема: 1) неухильно дотримуватися положень Конституції України, законів України та інших нормативно-правових актів, що регламентують діяльність поліції, та Присяги поліцейського; 2) професійно виконувати свої службові обов'язки відповідно до вимог нормативно-правових актів, посадових (функціональних) обов'язків, наказів керівництва; 3) поважати і не порушувати прав і свобод людини; 4) надавати невідкладну, зокрема домедичну і медичну, допомогу особам, які постраждали внаслідок правопорушень, нещасних випадків, а також особам, які опинилися в безпорадному стані або стані, небезпечному для їхнього життя чи здоров'я; 5) зберігати інформацію з обмеженим доступом, яка стала йому відома у зв'язку з виконанням службових обов'язків; 6) інформувати безпосереднього керівника про обставини, що унеможливають його подальшу службу в поліції або перебування на займаній посаді.

Перелічені обов'язки мають широкий загальний характер і більш повно конкретизуються Дисциплінарним статутом Національної поліції. Згідно аналізу положень останнього їх можна поділити на ті, що стосуються:

- знання і дотримання поліцейськими своїх посадових прав та обов'язків (бути вірним Присязі поліцейського, мужньо і вправно служити народу України, знати закони, інші нормативно-правові акти, що визначають повноваження поліції, а також свої посадові (функціональні) обов'язки);

- службової субординації (безумовно виконувати накази керівників, віддані (видані) в межах наданих їм повноважень та відповідно до закону, вживати заходів до негайного усунення причин та умов, що ускладнюють виконання обов'язків поліцейського, та негайно інформувати про це безпосереднього керівника, утримуватися від дій, що перешкоджають іншим поліцейським виконувати їхні обов'язки, а також які підривають авторитет Національної поліції України, сприяти керівникові в організації дотримання службової дисципліни, інформувати його про виявлені порушення, у тому числі вчинені іншими працівниками поліції);

- професійної етики (знати і виконувати заходи безпеки під час несення служби, дотримуватися правил внутрішнього розпорядку, підтримувати рівень своєї підготовки (кваліфікації), необхідний для виконання службових повноважень, поважати честь і гідність інших поліцейських і працівників поліції, надавати їм допомогу та стримувати їх від вчинення правопорушень);

- моральних якостей поліцейського як представника особливої державної служби (поважати права, честь і гідність людини, надавати допомогу та запобігати вчиненню правопорушень, утримуватися від висловлювань та дій, що порушують права людини або принижують честь і гідність людини, не перебувати під час несення служби у стані алкогольного, наркотичного та/або іншого сп'яніння);

- дбайливого ставлення до матеріальної складової поліцейської служби (берегти службове майно, забезпечувати належний стан зброї та

спеціальних засобів, дотримуватися правил носіння однострою та знаків розрізнення).

Порушення ж встановлених обов'язків, згідно змісту поняття дисциплінарний проступок поліцейського полягає в порушенні ним службової дисципліни, невиконанні чи неналежному виконанні обов'язків поліцейського або виходить за їх межі, порушенні обмежень та заборон, визначених законодавством для поліцейських, а також у вчиненні дій, що підривають авторитет поліції.

Окремого дослідження потребує така складова дисциплінарного проступку поліцейського, що окреслена законом, як «вчинення дій, що підривають авторитет поліції». Такі дії, як складова об'єктивної сторони дисциплінарного проступку поліцейського, мають певну оціночну характеристику, оскільки зі змісту визначення дисциплінарного проступку не видно, які саме дії підривають авторитет поліції. Вочевидь мова йде про порушення поліцейським встановлених чинним законодавством обов'язків, що оцінені керівником, уповноваженим приймати рішення про накладення дисциплінарного стягнення як підриваючи авторитет поліції.

Доцільним було б здійснити більш розгорнуте законодавче визначення цих дій. О. Луценко при розгляді такого дисциплінарного проступку держслужбовців, як дії, що шкодять авторитету державної служби, вважав, що об'єктивна сторона цього дисциплінарного проступку має виражатися у: 1) недотриманні пов'язаних із проходженням державної служби вимог, яке проявляється у порушенні заборони щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності; 2) виявленні або виникненні обставин, що перешкоджають перебуванню державного службовця на державній службі. При чому під такими обставинами автор розумів: порушення обмежень щодо спільної роботи близьких осіб; конфлікт інтересів; участь державного службовця у подіях, що можуть викликати суспільний резонанс або сприяння виникненню таких подій [79, с. 189-190]. З урахуванням того, що служба в поліції є державною службою особливого характеру, подібне роз'яснення

дій, що шкодять авторитету державної служби, а саме підривають авторитет поліції, можливо застосувати і до змісту дисциплінарного проступку поліцейського, останній має певну специфіку, яка обумовлена особливим характером служби в поліції. Зокрема з метою викорінення планової системи управління та оцінки діяльності поліції О. Суліковським запропоноване доповнення поняття дисциплінарного проступку, що передбачене ст. 12 Закону України «Про дисциплінарний статут Національної поліції України», після словосполучення «а також у вчиненні дій, що підривають авторитет поліції» текстом наступного змісту «зокрема надання вказівок, щодо притягнення певної кількості осіб, до кримінальної чи адміністративної відповідальності» [145]. Разом з цим запропоноване доповнення вочевидь не відображає повний зміст розглядуваних дій, що потребують розгорнутого роз'яснення у Дисциплінарному статуті. Представляється, що діями, які підривають авторитет поліції, є порушення вимог обмежень, пов'язаних зі службою в поліції, порушення вимог щодо службового сумісництва поліцейських та вчинення інших діянь, передбачених законом як таких, що суперечать завданням поліції.

Суб'єктивна сторона дисциплінарного правопорушення характеризується винністю поліцейського у вчиненні протиправного діяння. В загальній теорії трудового права П. Пилипенко зазначає, що суб'єктивна сторона дисциплінарного проступку виражається у психічному ставленні порушника до трудової дисципліни, до своєї протиправної поведінки. Для визнання протиправної поведінки працівника трудовим правопорушенням роботодавець повинен встановити наявність його вини, яка класично поділяється на умисел та необережність [101, с.185]. На думку Н. Хуторяна, вина характеризується двома моментами: інтелектуальним – усвідомленням працівником шкідливого для іншої сторони характеру своїх діянь (дії чи бездіяльності) і вольовим, тобто бажанням настання шкідливих наслідків або байдужим до них ставленням [150, с.54]. Таким чином, винність поліцейського є обов'язковою складовою дисциплінарного проступку і

виявляється або у формі прямого умислу (тобто розуміння поліцейським своїх діяння та одночасним бажанням настання негативних наслідків такої поведінки), або у формі непрямого умислу, коли до розуміння змісту протиправного діяння долучається недбале ставлення до настання таких негативних наслідків.

Вчинення дисциплінарних проступків можливо і через необережне відношення поліцейського до наслідків своєї поведінки. В науці необережність поділяють на два її види: самовпевненість та недбалість. Самовпевненість характеризується тим, що особа передбачає суспільно шкідливі наслідки своєї поведінки, але без достатніх на те причин легковажно розраховує їх попередити. У випадку недбалості особа не передбачає шкідливих наслідків своєї поведінки, хоча, якби була уважною та передбачливою, повинна була і могла їх передбачити. Недбалість вказує на безвідповідальне та зневажливе ставлення особи до виконання покладених на неї обов'язків, до інтересів суспільства та інших осіб (особи) [43, с.20-21].

Встановлення наявності та форми вини поліцейського, його суб'єктивного відношення до порушення службової дисципліни як складової дисциплінарного проступку входить до мети службового розслідування.

Розглянуті елементи дисциплінарного проступку як підстави для призначення службового розслідування мають міститися в інформації про його вчинення поліцейським. Представляється доцільним перед призначенням службового розслідування з'ясувати достовірність інформації про вчинення діяння, яке містить ознаки дисциплінарного проступку поліцейського, зокрема, шляхом встановлення наявності його елементів.

У зв'язку з цим слід підтримати думку В. Бортняка, що службова перевірка за фактом правопорушення (проступку) є необхідним елементом механізму 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 ступеню винності цієї особи та обрання міри дисциплінарного стягнення [27]. На сьогодні обов'язок проведення керівником службової перевірки як передумови призначення службового розслідування не визнаний законодавцем, що можна вважати певною прогалиною правового регулювання механізму службового розслідування.

З вище наведено доцільно зробити висновок, що підставою проведення службового розслідування не завжди являється сам факт вчинення поліцейським дисциплінарного проступку, оскільки першочерговою та безпосередньою метою службового розслідування є встановлення об'єктивного факту вчинення поліцейським дисциплінарного проступку, однак такий факт не завжди може бути встановлений. В процесі проведення службового розслідування можливо встановлення відсутності як самого факту дисциплінарного проступку, так і при наявності дисциплінарного проступку – відсутність причетності до його скоєння конкретного поліцейського. Вочевидь підставою проведення службового розслідування є наказ керівника, що видається на підставі: по-перше, наявності інформації, яка вже оцінена громадянами, посадовими особами, поліцейськими, засобами масової інформації як така, що містить дані про вчинення поліцейським дисциплінарного проступку; по-друге, наявності певної інформації, оціненої керівником, який має повноваження із застосування до поліцейського дисциплінарного стягнення, що достатня для визначення в поведінці поліцейського ознак дисциплінарного проступку.

Визначення дисциплінарного проступку, надане Дисциплінарним статутом Національної поліції, не містить вказівку на обов'язковість та невідворотність негативних наслідків його вчинення, що неможна вважати виправданим. Безпосередньо у визначенні дисциплінарного проступку містяться такі його ознаки, як протиправність та винність діяння

поліцейського, тому невідворотність покарання за вказані дії має, з одного боку, забезпечувати обов'язковість накладення дисциплінарного стягнення відповідним керівником, а, з другого боку, виконувати попереджувально-профілактичну роль. Представляється, що дисциплінарний проступок слід визначити як протиправну винну дію чи бездіяльність поліцейського, яка тягне за собою застосування дисциплінарного стягнення та полягає в порушенні ним службової дисципліни, невиконанні чи неналежному виконанні обов'язків поліцейського або виходить за їх межі, порушенні обмежень та заборон, визначених законодавством для поліцейських, а також у вчиненні протиправних дій, що підривають авторитет поліції.

2.3. Організація проведення службового розслідування в органах Національної поліції України

Якість проведення процедури службового розслідування залежить від цілого ряду умов і факторів, зокрема прямим і значним чином вона обумовлюється рівнем її організації. Термін «організація» досить широко використовується у правознавстві та державному управлінні і має декілька значень, залежно від контексту його використання. У тлумачних словниках української мови із словом «організація» пов'язується наступний зміст:

- особливості будови чого-небудь, структура;
- комплекс заходів, зміст яких полягає в координації дій окремих елементів системи;
- сукупність методів та засобів побудови зав'язків;
- об'єднання людей, суспільних груп, держав на спільності інтересів, мети, програми дій і т.п. [31, с.853].

У Юридичній енциклопедії Є. Б. Кубко та В. П. Нагребельний наводять цілий ряд визначень поняття «організація» (франц. organisation — впорядкування, грец.— інструмент, знаряддя): 1) властивість будь-якого матеріального об'єкта, що виявляється у впорядкованості структури, внутрішньої будови. Організація означає сукупність пов'язаних між собою

складових частин (елементів) відповідного об'єкта, а також зв'язків (взаємовідносин) між ними та ін. об'єктами, в результаті чого утворюється певне зовнішнє організаційне середовище. В загальному контексті поняття «організація» застосовується разом з поняттями «структура» і «система» щодо соціальних, економічних, біологічних та деяких технічних об'єктів. У ньому, як правило, фіксуються динамічні риси і закономірності системи, тобто такі, що належать до функціонування, поведінки і взаємодії її частин. Будь-яка організація має об'єктивні закономірності побудови, функціонування і розвитку. Організація розглядається також як об'єктивне явище, властиве усім керованим соціальним об'єктам. У такому розумінні воно використовується поряд з поняттям «управління».

2) Соціальна функція суспільства, завдяки якій створюються виробничо-економічні та інші системи, встановлюється динамічна рівновага між їх елементами, забезпечуються сталість і водночас розвиток різних суспільних структур. Функціональні характеристики організації полягають у змінах у системі під впливом зовнішніх і внутрішніх умов, на основі вдосконалення її параметрів. Використання потенційних можливостей організації зумовлює вибір форм, методів і засобів удосконалення будь-якої діяльності. Організувати — означає належним чином визначити ті функції і дії, які необхідні для реалізації певних завдань або виконання тієї чи іншої роботи, а також об'єднання цих функцій і дій у рамках відповідної організаційної структури.

3) Одна з універсальних функцій соціального (в т. ч. державного) управління. У такому розумінні організація означає складову змісту управлінської діяльності щодо впорядкування певних суспільних відносин (об'єктів управління), раціональної побудови органів (апарату) управління (суб'єктів управління), а також системи управління у цілому як сукупності відповідних управлінських елементів, що перебувають у відношеннях та зв'язках між собою і утворюють органічну цілісність, єдність. У державному управлінні така діяльність спрямована на створення відповідних державних органів, нормативно-правове закріплення їх структури, функцій та

компетенції, а також на організаційно-структурну перебудову системи державного управління у разі її невідповідності цілям і завданням соціально-економічного розвитку суспільства та зумовленим цим змісту і новим завданням управлінської діяльності [159, с.294-295]. Крім того, під організацією розуміється: 4) Вид соціального утворення, сукупність людей, їх груп, формально чи неформально об'єднаних для сумісної діяльності, реалізації у межах певної структури відповідної програми або цілей, розв'язання певних завдань на основі спільності інтересів та законодавчо або ін. чином встановлених правил і процедур. 5) Організація — установа, що покликана виконувати задані функції, розв'язувати певне коло завдань у рамках відповідної структури (банк, школа тощо). Особливим видом організації є державні органи. 6) Постійне або тимчасове об'єднання, союз держав (країн) для реалізації спільних цілей, завдань, інтересів (наприклад, ООН) [159, с.295].

Г. В. Атаманчук, досліджуючи сутність організаційної структури державного управління, зазначає, що організація – це дещо більше, ніж просто група людей. Це групи індивідів, об'єднаних організаційними принципами, інтересами, процедурами, особистісними цінностями, а також формами повноважень та відповідальності. Науковець вважає, що можна таким чином охарактеризувати «організацію»: по-перше, це формальне явище, утворене шляхом виділення з якого-небудь цілого його певної частини з метою покладання на неї (частину) адекватних їй функцій цілого; по-друге, це взаємодія елементів частини як всередині, так і поза нею з метою реалізації покладених на неї функцій цілого; по-третє, це стійка (у часі і просторі) взаємодія елементів, що додає частині певні контури і зміцнює її силу за допомогою спеціалізації і кооперації можливостей цих елементів. Головне в організації складається не в наборі, кількості і якості елементів, що її складають, а в їх взаємозв'язках, взаємодіях [14, с.129-131]. Г. В. Осовська та О. А. Осовський зазначають, що сьогодні поняття «організація» широко вживається в багатьох науках (філософії, математиці, економіці, соціології та

ін.) і в практичній діяльності. Це поняття багатозначне. Найчастіше воно означає: внутрішню упорядкованість, узгодженість взаємозалежних елементів цілого (системи); сукупність процесів або дій, що забезпечують досягнення цілей системи; об'єднання людей, спільна діяльність яких спрямована на реалізацію встановлених програм на основі певних правил і процедур. Таким чином, це поняття може означати об'єкт, властивості об'єкта та діяльність (процес) і вживається для позначення різних семантичних категорій: соціальної організації або інституту (статика) і процесу управління як впорядковуючої та свідомо координуючої діяльності (динаміка). Суспільство складається з безлічі організацій, з якими пов'язані всі аспекти і прояви людського життя – суспільства в цілому, економіки, науки, освіти, навіть особистого життя [99]. Дослідники відмічають, що поняття «організація» відноситься до числа найбільш часто вживаних. Воно вживається щонайменше у трьох значеннях: організація як система. Організації як системі притаманні такі ознаки: цілісність – передбачається, що система являє собою сукупність конкретних елементів із властивими тільки їм властивостями і характером взаємозв'язку. Таким чином, система виділяється з нескінченного різноманіття об'єктів матеріального світу; подільність – передбачається, що система допускає розподіл її на підсистеми й елементи, що, у свою чергу, мають системні властивості. Сама ж досліджувана система входить у більш широку сукупність елементів, тобто в систему більш високого рівня; організація як стан; організація як процес. Організація як процес є прояв суспільної діяльності, що виникла на основі суспільного поділу праці. Функціональним призначенням організації в цьому значенні є створення нових і удосконалення створених і функціонуючих систем будь-якого виду [99]. Тому організувати, на думку авторів, - значить створити нову систему або поліпшити стан колишньої в процесі її функціонування відповідно до мінливих внутрішніх і зовнішніх умов [99].

Отже, враховуючи вище викладене, можемо дійти висновку організація проведення службового розслідування в органах Національної поліції

України являє собою процес підготовки компетентним суб'єктом необхідних умов для своєчасного, об'єктивного та неупередженого здійснення даного розслідування, забезпечення його цілеспрямованого, послідовного та результативного характеру. Організація будь-якої діяльності передбачає: визначення кола осіб, які будуть її реалізовувати розподіл, між ними функцій та постановлення завдань, визначення форм і способів їх виконання, надання у розпорядження виконавців відповідних ресурсів та засобів, а також створення інших умов, необхідних для її (діяльності) ефективного та результативного здійснення.

Одним із ключових організаційних аспектів проведення службового розслідування в органах Національної поліції України є створення та забезпечення належного функціонування дисциплінарної комісії, яка являє собою спеціальний колегіальний орган, що уповноважений, згідно закону «Про дисциплінарний статут Національної поліції» від 15.03.2018 р. № 2337-VIII, на проведення службових розслідувань за фактом порушення поліцейським службової дисципліни здійснюють дисциплінарні комісії [114]. Дисциплінарна комісія створюється за письмовим наказом Міністра внутрішніх справ України, службової особи поліції або ректора закладу вищої освіти із специфічними умовами навчання, який здійснює підготовку поліцейських, наділених повноваженнями із застосування до поліцейського дисциплінарного стягнення (уповноважений керівник) [104]. При цьому важливо відмітити, що створюють даний орган одночасно із прийняттям наказу про призначення службового розслідування [104]. Тобто дисциплінарна комісія не є постійно діючим органом, а створюється тільки у разі потреби.

Такий підхід має як позитивні так і суперечливі моменти. До перших, тобто позитивних, аспектів тимчасового характеру досліджуваних комісій, слід віднести те, що:

- по-перше, зменшує навантаження на бюджет, оскільки немає необхідності виокремлювати кошти на утримання штату комісії, а також її

матеріально-технічної бази;

- по-друге, дає можливість залучати до роботи у комісії різних працівників національної поліції залежно від специфіки вирішуваного питання. Адже склад формується керівником, який у відповідному наказі про призначення службового розслідування та утворення дисциплінарної комісії визначає голову та членів дисциплінарної комісії, зазначає підстави проведення службового розслідування, а також прізвище, ім'я, по батькові, посада поліцейського, стосовно якого воно проводитиметься (у разі якщо на час призначення службового розслідування це відомо) [126]. Дисциплінарна комісія створюється із числа поліцейських та інших працівників органу (підрозділу) поліції, де призначено службове розслідування, або працівників інших органів (підрозділів) поліції за наявності згоди їх керівників, які мають відповідні знання та досвід служби (роботи) в поліції та відповідну фахову підготовку щодо предмета проведення службового розслідування. Керівник Національної поліції України має право утворювати дисциплінарні комісії із числа поліцейських та інших працівників будь-якого органу (підрозділу) поліції. Склад дисциплінарної комісії, що утворюється Міністром внутрішніх справ України або ректором закладу вищої освіти із специфічними умовами навчання, який здійснює підготовку поліцейських, визначаються ними особисто [104]. Для порівняння у законодавстві, що регулює здійснення дисциплінарних проваджень стосовно державних службовців, не має вказівок про те, що дисциплінарні комісії створюються разом із наказом про початок дисциплінарного провадження. Разом із тим у статті 69 Закону «Про державну службу» від 10.12.2015 р. № 889-VIII закріплено, що для здійснення дисциплінарного провадження з метою визначення ступеня вини, характеру і тяжкості вчиненого дисциплінарного проступку утворюється дисциплінарна комісія з розгляду дисциплінарних справ (далі - дисциплінарна комісія). Рішення про порушення дисциплінарного провадження приймає: 1) міністр - стосовно державного секретаря відповідного міністерства; 2) суб'єкт призначення - стосовно інших

державних службовців: Кабінет Міністрів України - щодо державних службовців, які займають посади державної служби категорії «А»; голова місцевої держадміністрації - щодо державних службовців, які займають посади державної служби категорії «Б» та здійснюють повноваження керівників державної служби в державних органах, а також їх заступників; керівник державної служби в державному органі (далі - керівник державної служби) - щодо інших державних службовців, які займають посади державної служби категорій «Б» і «В». Крім того у Постанові КМУ «Про затвердження Порядку здійснення дисциплінарного провадження» від 4.12.2019 р. № 1039 встановлено, що для здійснення дисциплінарного провадження з метою визначення ступеня вини, характеру і тяжкості вчиненого дисциплінарного проступку утворюється дисциплінарна комісія. Дисциплінарною комісією стосовно державних службовців, які займають посади державної служби категорії «А», є Комісія з питань вищого корпусу державної служби (далі - Комісія). Дисциплінарну комісію стосовно державних службовців, які займають посади державної служби категорії «Б» та здійснюють повноваження керівників державної служби в державних органах, а також їх заступників, утворює суб'єкт призначення. Дисциплінарну комісію стосовно інших державних службовців, які займають посади державної служби категорій «Б» і «В», утворює керівник державної служби у кожному державному органі. Склад Комісії затверджується Кабінетом Міністрів України. Порядок провадження діяльності Комісії визначено Положенням про Комісію з питань вищого корпусу державної служби, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 25.05.2016 р. № 243 [118]. З викладеного можемо дійти висновку, що Дисциплінарні комісії з розгляду дисциплінарних справ відносно державних службовців мають постійний склад. Такий стан справ, справедливо зауважує Т. Безрук, викликає сумнів щодо можливості одних і тих самих членів комісії професійно та об'єктивно розглядати дисциплінарні справи щодо проступків усіх державних службовців цього державного органу, незалежно

від виконуваних посадових обов'язків державного службовця та його проступку (фінансові питання, володіння іноземними мовами, знання інформаційних технологій тощо) [21].

Що ж стосується суперечливих моментів існуючого законодавчого підходу до формування дисциплінарних комісій в Національній поліції України, то тут слід відзначити те, що означене право керівників кожного разу самотійно, на власний розсуд, формувати склад дисциплінарної комісії поряд із вище згаданим позитивним аспектом, разом із тим створює можливості і для зловживань, оскільки такий керівник має змогу сформувати «зручну для себе» комісію, що, вочевидь, не сприяє зміцненню в її роботі принципів об'єктивності та неупередженості. Однак дана, на нашу думку, негативна обставина дещо пом'якшується рядом вимог, що встановлює законодавство для формування дисциплінарних комісій у системі органів національної поліції.

По-перше, для того, щоб залучити працівника органів поліції до роботи в дисциплінарній комісії потрібна письмова згода керівника органу (підрозділу) поліції, в якому такий працівник проходить службу (працює). Дану згоду видається у якості відповідні на відповідний письмовий запит уповноваженого керівника, який прийняв рішення про проведення службового розслідування, та за наявності [104]. Цікаво, що ніяких вказівок щодо необхідності наявності згоди самого працівника поліції, якого планується залучити до роботи у дисциплінарній комісії, законодавство не містить. Як не містить воно і вказівок щодо того, з яких підстав чи мотивів керівник органу (підрозділу) поліції, в якому цей працівник проходить службу (працює), може не надати згоду на його участь в зазначеній комісії, і чи, взагалі, має бути така відмова бути якимось чином вмотивована.

По-друге, законодавство містить перелік осіб, які не можуть бути членами дисциплінарної комісії, а саме, особа яка:

- визнана недієздатною або обмежено дієздатною;
- засуджена за умисне вчинення тяжкого та особливо тяжкого злочину,

у тому числі судимість якої погашена чи знята у визначеному законом порядку;

- має непогашену або незняту судимість за вчинення злочину, крім реабілітованої;

- було припинено кримінальне провадження з nereабілітуючих підстав;

- притягувалася до адміністративної відповідальності за вчинення адміністративного правопорушення, пов'язаного з корупцією [104]. Крім того, важливим є те, що законодавством забороняється включати до складу дисциплінарної комісії осіб, які є підлеглими поліцейського, щодо якого призначено службове розслідування, осіб, які сприяли вчиненню або приховуванню дисциплінарного проступку, та осіб, заінтересованих у результатах розслідування [114; 104]. Це є дуже суттєвою умовою забезпечення повноти, неупередженості та об'єктивності проведення службового розслідування.

По-третє, з метою забезпечення належного громадського контролю за якістю та результативністю проведення службових розслідувань у системі органів національної поліції, у встановлених випадках до зазначених комісій можуть залучатися представники громадськості. Так, у разі проведення службового розслідування за відомостями про порушення поліцейським конституційних прав і свобод людини і громадянина до складу дисциплінарних комісій можуть також включатися представники громадськості, які мають бездоганну репутацію, високі професійні та моральні якості, суспільний авторитет. Члени дисциплінарних комісій із числа представників громадськості виконують свої обов'язки у складі дисциплінарної комісії на громадських засадах, їх загальна кількість у складі дисциплінарної комісії не може становити більше трьох осіб. Особи, кандидатури яких запропоновані для включення до складу дисциплінарної комісії як представників від громадськості, не повинні мати реальних або потенційних конфліктів інтересів з посадовими та службовими особами органу (підрозділу) поліції та закладу вищої освіти, в якому проводиться

службове розслідування, або з поліцейським, стосовно якого проводиться службове розслідування [114; 104]. Враховуючи значення громадського контролю, та курс на активну взаємодію органів поліції із громадськістю, даний крок є дуже важливим, однак, разом із тим не можна не відзначити те, що включення представників громадськості до складу дисциплінарної комісії здійснюється за рішенням уповноваженого керівника [104; 104]. Тобто участь громадськості не є обов'язковою.

По-четверте, у деяких, чітко визначених законодавством, випадках, участь в роботі дисциплінарної комісії представників певних спеціалізованих органів (підрозділів) поліції є обов'язковою. Так, за загальним правилом персональний склад дисциплінарних комісій із проведення службових розслідувань за відомостями про порушення поліцейським посадових (функціональних) обов'язків, наказів безпосереднього керівника, втрату службового посвідчення та (або) спеціального жетона (знака) формується із числа поліцейських та працівників органу (підрозділу) поліції, в якому проходить службу зазначений поліцейський. Персональний склад дисциплінарних комісій із проведення службових розслідувань за відомостями про порушення поліцейським норм кримінального процесуального законодавства під час здійснення досудового розслідування в кримінальному провадженні формується із числа працівників органів досудового розслідування Національної поліції України [104]. У той же час до складу дисциплінарних комісій, що проводять службові розслідування за відомостями про порушення поліцейським службової дисципліни, що призвело до поранення (контузії, травми чи каліцтва) або загибелі поліцейського, мають бути включені працівники підрозділів з охорони праці. Також для проведення службових розслідувань щодо реєстрації в Єдиному реєстрі досудових розслідувань відомостей про скоєне поліцейським кримінальне правопорушення, повідомлення поліцейському про підозру в учиненні ним кримінального правопорушення, скоєння діяння, що містить ознаки дисциплінарного проступку та призвело до загибелі або травмування

(поранення) поліцейського під час здійснення службових повноважень, самогубства або спроби самогубства поліцейського, порушення поліцейським вимог законодавства у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, що призвело до скоєння дорожньо-транспортної пригоди, унаслідок якої загинув(ли) чи отримав(ли) тілесні ушкодження поліцейський(і) чи інші особи, а також за повідомленнями про порушення порядку і правил застосування поліцейським поліцейських заходів примусу, що призвело до загибелі або поранення поліцейського чи загибелі іншої особи, до складу дисциплінарних комісій включаються працівники управління (відділу) інспекції з особового складу підрозділів кадрового забезпечення, а де такі підрозділи відсутні – підрозділи моніторингу або внутрішніх розслідувань Національної поліції України [104].

Наявність даної вимоги обумовлена необхідністю забезпечення високого рівня якості службового розслідування. Окрім вищезазначеного обов'язку керівника поліції у відповідних випадках включати до складу дисциплінарної комісії представників зазначених органів (підрозділів) поліції, законодавство також наділяє його правом залучати до проведення службового розслідування працівників інших органів поліції з метою поглибленого вивчення причин і умов, що передували порушенню службової дисципліни, а саме: 1) за фактами надходження до органів та підрозділів поліції повідомлень про порушення поліцейськими під час виконання службових обов'язків прав і свобод людини і громадянина - підрозділу забезпечення прав людини Національної поліції України; 2) за відомостями про порушення порядку та підстав застосування поліцейських заходів примусу, внаслідок чого особі було заподіяно тілесні ушкодження або ці дії призвели до її смерті, а також скоєння діяння, що містить ознаки дисциплінарного проступку та призвело до загибелі або поранення (травмування) поліцейських під час виконання службових обов'язків, - служби професійної підготовки підрозділів кадрового забезпечення Національної поліції України; 3) за відомостями про скоєння поліцейським

діяння, що містить ознаки дисциплінарного проступку та призвело до самогубства або спроби самогубства поліцейського, - служби психологічного забезпечення підрозділів кадрового забезпечення Національної поліції України; 4) за фактами втрати поліцейським зброї та спеціальних засобів або викрадення їх у поліцейського чи з органу (підрозділу) поліції - підрозділів організаційно-аналітичного забезпечення та оперативного реагування, а також управління майном Національної поліції України; 5) за фактами розголошення службової інформації, крім інформації, яка не пов'язана з охороною державної таємниці, та спеціальної інформації, втрати (викрадення), пошкодження виданих поліцейському печаток, штампів і бланків - підрозділів документального забезпечення Національної поліції України; 6) за фактами розголошення таємної або іншої інформації, яка містить таємницю, що охороняється законом, порушення режиму секретності - підрозділів режиму та технічного захисту інформації Національної поліції України; 7) за фактами порушень фінансово-господарської діяльності органів поліції, а також установ, які належать до сфери управління Національної поліції України, виявлених під час ревізій або перевірок, внутрішніх аудитів, - підрозділів внутрішнього аудиту Національної поліції України; 8) за фактом порушення поліцейським порядку доступу до державних інформаційних ресурсів, порушення порядку доступу до баз (банків) даних, що входять до єдиної інформаційної системи Міністерства внутрішніх справ України та інформаційно-телекомунікаційної системи «Інформаційний портал Національної поліції України», а також порушення встановленого порядку роботи з електронно-обчислювальними машинами, комп'ютерною мережею Національної поліції України - підрозділів кіберполіції Національної поліції України та підрозділів інформаційно-аналітичної підтримки Національної поліції України; 9) у разі виявлення факту невнесення слідчими органу (підрозділу) поліції відомостей за заявами та повідомленнями про вчинені кримінальні правопорушення до Єдиного реєстру досудових розслідувань або їх приховування - підрозділів організаційно-аналітичного забезпечення

та оперативного реагування Національної поліції України; 10) якщо порушення сталося під час планування, підготовки та проведення спеціальних поліцейських операцій, - підрозділів «Корпусу оперативно-раптової дії» Національної поліції України; 11) за фактами порушення вимог нормативно-правових актів з питань організації та забезпечення безпеки спеціальних видів зв'язку - підрозділів спеціального зв'язку Національної поліції України [104].

По-п'яте, законодавством встановлені вимоги щодо кількісного складу дисциплінарної комісії в Національній поліції. Зокрема він не може бути менше трьох осіб, при цьому обмежень щодо максимальної кількості членів дисциплінарної комісії законодавство не передбачає. У той же час не можна не відзначити того, що по відношенню до кількості представників громадськості, яких може бути залучено до роботи у комісії, нормотворець встановив чітку граничну межу – не більше трьох осіб. Із складу комісії керівником відповідного органу поліції призначається її У разі призначення службового розслідування за відомостями про скоєння поліцейським дисциплінарного проступку, що потребує значного обсягу дій, зокрема опитування великої кількості поліцейських та інших осіб, витребування та аналізу значного обсягу матеріалів, уповноважений керівник може призначати заступника голови дисциплінарної комісії. Важливо, що головою дисциплінарної комісії, утвореної в поліції, може бути лише поліцейський [104]. Варто звернути увагу на той факт, що законодавство на встановлює вимог щодо обов'язкової наявності юридичної освіти у членів комісії. Для порівняння у Постанові КМУ «Про затвердження Порядку здійснення дисциплінарного провадження» від 4.12.2019 р. № 1039 передбачено, що до складу дисциплінарної комісії, яка здійснює провадження відносно державних службовців, повинно бути включено щонайменше одну особу, яка має юридичну освіту не нижче другого (магістерського) рівня та досвід роботи за фахом, а також представника служби управління персоналом, які є працівниками органу, в якому утворюється відповідна дисциплінарна

комісія [119]. Звісно можна посилається на те, що коли йдеться про дисциплінарні комісії у національній поліції, то очевидним є той факт, що її члени як працівники правоохоронних органів мають знання у сфері права. Однак, у той же час, не можна не зауважити на тому, що чинний закон «Про національну поліцію» від 2.07.2015 р. № 580-VIII не передбачає в якості обов'язкової вимоги для кандидатів на службу в органах національної поліції наявності у них юридичної (не кажучи вже про вищу) освіти. Така вимога встановлена лише для посад керівник та заступники керівника поліції, а також керівників, заступників керівників її територіальних органів [122]. Втім законодавство, що регламентує проведення службових розслідувань у національній поліції не містить норм, згідно яких головою дисциплінарної комісії має бути керівник органу поліції чи його заступник, тобто посадова особа, яка має вищу юридичну освіту. На нашу думку було б доцільним передбачити у законодавстві поряд із тим, що голова дисциплінарної комісії обов'язково має бути працівником органів поліції, він, також повинен мати вищу юридичну освіту.

По-шосте, зміни у складі сформованої дисциплінарної комісії проводяться тільки у встановленому порядку. Зокрема вони здійснюються на підставі відповідного письмового наказу уповноваженого керівника, який свою чергу видається на підставі рапорту голови дисциплінарної комісії. Важливо, що даний рапорт, згідно вимог законодавства, має бути належним чином вмотивований. Тобто керівник може видати наказ про внесення змін до складу дисциплінарної комісії тільки у тому випадку, якщо для цього є відповідні правові підстави, в якості яких виступають обставини і факти викладені у вище зазначеному рапорті голови комісії.

У разі відсутності з поважних причин голови дисциплінарної комісії зазначений(а) рапорт (заява) подається заступником голови дисциплінарної комісії або членом дисциплінарної комісії, визначеним з дотриманням частини шостої статті 2 Дисциплінарного статуту Національної поліції України. Голова, заступник голови (у разі призначення) та члени

дисциплінарної комісії зобов'язані завчасно письмово поінформувати про наявність підстав, що унеможлиблюють подальше виконання ними обов'язків у складі зазначеної комісії, уповноваженого керівника, який її утворив, для внесення змін до персонального складу цієї комісії [104; 114].

Наступним важливим питанням в організації проведення службового розслідування в органах Національної поліції України є вжиття заходів щодо усунення умов і факторів які можуть перешкоджати даному розслідуванню, негативним чином впливати на його оперативність, об'єктивність та повноту.

Одним із ключових заходів тут є відсторонення поліцейського від виконання службових обов'язків (посади) на час проведення службового розслідування. Необхідно підкреслити, що відсторонення має тимчасовий характер, тобто воно здійснюється на час проведення службового розслідування і не може тривати більше строку, передбаченого для проведення службового розслідування або зазначеного в рішенні суду [114; 126]. Крім того, не можна не зауважити на тому, що відсторонення не є обов'язковим заходом (окрім випадків, коли воно зазначене у рішенні суду), а є правом керівника, яким він може скористатися, якщо обставини виявленого дисциплінарного проступку унеможлиблюють виконання посадових (функціональних) обов'язків цим або іншим поліцейським, а також якщо виконання поліцейським посадових (функціональних) обов'язків перешкоджає встановленню обставин виявленого дисциплінарного проступку [114; 126].

Здійснюється відсторонення поліцейського від виконання службових обов'язків (посади) тільки на підставі письмового наказу керівника (окрім випадків прямо передбачених Законом «Про дисциплінарний статут Національної поліції» від 15.03.2018 р. № 2337-VIII), до повноважень якого належать призначення на посаду та звільнення з посади поліцейського, воно не може тривати більше строку, передбаченого для проведення службового розслідування або зазначеного в рішенні суду. При цьому поліцейський має право ознайомитися та отримати копію наказу про відсторонення його від

виконання службових обов'язків (посади). На період відсторонення поліцейського від виконання службових обов'язків (посади) у поліцейського вилучаються службове посвідчення, спеціальний нагрудний знак, табельна вогнепальна зброя та спеціальні засоби [114; 126]. У випадку якщо поліцейський, який перебуває на чергуванні (вахті) або в службовому відрядженні та щодо якого видано письмовий наказ про відсторонення від виконання службових обов'язків (посади), підлягає негайній заміні на чергуванні (вахті) або негайному відкликанню зі службового відрядження. Зауважимо, що відсторонення не звільняє поліцейського від обов'язку перебувати на робочому місці, визначеному керівником, до повноважень якого належать призначення на посаду та звільнення з посади поліцейського, та сприяти проведенню службового розслідування. Припиняється відсторонення від виконання службових обов'язків (посади) в день видання керівником, до повноважень якого належать призначення на посаду та звільнення з посади поліцейського, письмового наказу про допуск до виконання службових обов'язків за займаною посадою [114; 126].

Окрім відсторонення, з метою забезпечення належних умов проведення службового розслідування, компетентні особи мають:

- забезпечити поліцейському, відносно якого проводиться службове розслідування, можливість реалізувати своє право на захисту у відповідності до статті 18 закону «Про дисциплінарний статут Національної поліції» від 15.03.2018 р. № 2337-VIII;
- застосування до осіб, які перешкоджають проведенню службового розслідування відповідних заходів впливу, зокрема притягнення до юридичної відповідальності;
- надання керівником органу поліції у розпорядження дисциплінарної комісії на час виконання нею своїх функцій, відповідних матеріально-технічних ресурсів.

Також, в якості організаційного аспекту проведення службового розслідування в органах національної поліції слід відзначити ведення обліку

узагальнення результатів службових розслідувань. Поняття обліку є досить широким і багатограним, найчастіше він пов'язаний з фінансово-господарською діяльністю людей. Що є цілком зрозумілим, оскільки необхідність обліку виникла в глибоку давнину в процесі матеріального виробництва, а господарська діяльність сприяла його поширенню. Облік – це процес спостереження, сприйняття, вимірювання та реєстрації фактів, явищ природи чи суспільного життя [28]. Облік є важливим засобом контролю, та систематизації матеріалів службових перевірок. Так, відповідно до чинного законодавства, після закінчення проведення службового розслідування оригінал висновку службового розслідування та матеріали службового розслідування, сформовані у справу, а також копія наказу про накладення дисциплінарного стягнення (за наявності) передаються до канцелярії (секретаріату) органу (підрозділу, закладу, установи) поліції, ЗВО, в якому проходить службу голова дисциплінарної комісії, що проводила службове розслідування. У разі призначення головою дисциплінарної комісії працівника Міністерства внутрішніх справ України, керівника органу (підрозділу, закладу, установи) поліції чи ЗВО місце зберігання оригіналів матеріалів службового розслідування (справи) визначається уповноваженим керівником, що призначив службове розслідування. Строк зберігання матеріалів службового розслідування (справи) встановлюється відповідно до чинного законодавства України [126]. Крім того копії висновків службових розслідувань, під час проведення яких встановлено факти порушення поліцейськими службової дисципліни, та копії наказів про застосування до поліцейських дисциплінарних стягнень протягом трьох робочих днів з дати затвердження (підписання) надсилаються до підрозділів кадрового забезпечення (служби персоналу) для обліку, узагальнення та долучення до особових справ поліцейських. Підрозділи кадрового забезпечення, у свою чергу, в встановлених законодавством випадках засвідчені копії висновків службових розслідувань та наказів про застосування до поліцейських дисциплінарних стягнень (за наявності) в п'ятиденний строк після

затвердження надсилаються до Департаменту кадрового забезпечення Національної поліції України для вивчення та узагальнення. Облік як організаційний захід є одним із тих контрольних засобів (інструментів), який дозволяє отримувати інформацію про стан законності в системі органів поліції, виокремлювати та аналізувати умови і фактори, що спричиняють чи сприяють її порушенню.

Підсумовуючи вище викладене, можемо дійти висновку, що організація (організаційна діяльність) є надзвичайно важливим засобом забезпечення належних умов проведення службового розслідування. Вивчення положень чинного законодавства свідчить про те, що воно містить ключові правові засади з питань організації проведення службового розслідування в органах Національної поліції України. В цілому їх можна охарактеризувати як змістовні та такі, що відповідають потребам даного процесу. Однак, разом із тим не можна не зауважити на тому, що деякі аспекти законодавчої регламентації організації проведення зазначеного службового розслідування потребують певного удосконалення з метою забезпечення його високої якості. Більш детально доцільно, на нашу думку, кроки у даному напрямку нами будуть окремо розглянуті у одному із наступних підрозділів представленого дослідження.

2.4. Оскарження результатів проведення службового розслідування в органах Національної поліції України

Серед основних прав поліцейського відносно якого проводилося службове розслідування є право на оскарження результатів даного розслідування, яке передбачене законом «Про дисциплінарний статут Національної поліції» від 15.03.2018 р. № 2337-VIII, а також Наказом МВС України «Про реалізацію окремих положень Дисциплінарного статуту Національної поліції України» від 07.11.2018 № 893 [114; 126]. Значення права на оскарження важко переоціним, оскільки воно є одним із основних правових засобів відстоювання особою своїх прав, свобод і законних

інтересів. І. О. Грибок, погоджуючись із позицією Л. Дюги, зазначає, що:

- кожний громадянин має право не бути жертвою свавільного рішення з боку посадових осіб і має право оскаржити їх незаконні дії;

- з юридичної точки зору право на оскарження є логічним і необхідним доповненням інших матеріальних суб'єктивних прав громадян;

право на оскарження є однією з форм свободи думки. Кожен вправі висловлювати свої думки, повідомляти їх широкому загалу, у т.ч. представникам влади;

- право на оскарження включає гарантію того, що особа, яка подає скаргу не буде переслідуватися [48; 38, с.18]. Право на оскарження, наголошують дослідники є абсолютним, необмеженим і невідчужуваним правом людини. У теорії права воно належить до системи негативних прав, які є основою індивідуальної свободи і надають право індивіду на захист від будь-якого посягання, у тому числі і з боку держави, при здійсненні громадянських та політичних прав [139, с. 191-192; 108, с.225; 38, с.20]. Право на оскарження – це необхідний елемент не тільки правосуб'єктності громадян, але і державних органів, громадських організацій [38, с.22]. О. Цельєв у своїх працях акцентує увагу на особливій важливості права людини на оскарження будь-яких дій чи бездіяльності суб'єктів, які порушують її права, у тому числі органів публічної влади. Право на оскарження, продовжує дослідник, має три складові:

- 1) право на захист своїх прав від незаконного втручання чи обмеження;
- 2) право вимагати від держави, органів публічної влади дотримуватися, охороняти і захищати права;

- 3) право звернутися до примусової сили держави для захисту своїх прав від неправомірних дій (бездіяльності) органів публічної влади, їхніх посадових осіб [151, с. 72-79].

Чинне українське законодавство передбачає дві форми оскарження: позасудову та судову, що у повній мірі стосується і оскарження результатів проведення службового розслідування в органах Національної поліції

України. Перша, тобто позасудова форма, полягає у зверненні поліцейського, відносно якого було проведене службове розслідування і застосоване за його результатами дисциплінарне стягнення, до прямого керівника особи, яка застосувала зазначене стягнення. Тобто дана форма оскарження має адміністративний характер. На сторінках доктринальної та навчальної літератури досить багато уваги приділяється питанням позасудового, зокрема адміністративного, оскарження як важливому засобу захисту людиною і громадянином свої прав і законних інтересів. Так, Д. В. Лученко щодо даного питання пише, що можливість оскарження у суді рішень, дій або бездіяльності суб'єктів владних повноважень є, безумовно, головним, але не єдиним способом захисту прав, свобод і законних інтересів приватних осіб у відносинах з державою. Не викликає сумнівів, що ефективність функціонування судового оскарження (а так само і результативність захисту прав) напряду залежить від наявності у законодавстві засобів позасудового оскарження, завдяки яким фізичні і юридичні особи отримують можливість вирішити спір з органом управління, не звертаючись до суду. Тим самим більш швидко відновлюються порушені права, а також знижується навантаження на судову систему [80, с.97]. При цьому особлива роль у позасудовому оскарженні відводиться адміністративному оскарженню. З. Р. Кісіль та Р. В. Кісіль наголошують, що інститут адміністративного оскарження адміністративного оскарження – важлива гарантія забезпечення прав громадян і зміцнення законності. Наслідком вирішення скарг є відновлення порушених прав громадян, усунення недоліків і поліпшення роботи управлінського апарату, вдосконалення демократичних засад діяльності органів внутрішніх справ. Адміністративна скарга є одним із видів правоохоронної активності громадян, яка проявляється через актуальні для неї потреби, інтереси, звички, схильності, внутрішні спонукання і мотиви. Найпоширенішими мотивами подання скарг, зазначають адміністративісти є:

- а) прагненням відновити справедливість і порушені права;
- б) вказати на факти порушення законності;

в) бажання повідомити про те, що готується або вчинено правопорушення, а адекватної реакції з боку правоохоронців немає;

г) прагнення задовольнити визначні, актуальні для громадян інтереси і потреби [58].

О. Г. Циганов, розмірковуючи про адміністративне оскарження, охарактеризував даний інститут як оскарження в межах органів публічної влади адміністративних актів, а також процедурних рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень безпосередньо до них самих або до адміністративних органів, які є вищими в системі ієрархічного підпорядкування, чи до спеціально створених апеляційних підрозділів. Право на загальне адміністративне оскарження є необмеженим, невідчужуваним правом громадян. Кожна особа може подати скаргу, коли вона вважає, що рішення чи дії органів публічної влади (посадових осіб) є неправомірними й порушують права, свободи чи законні інтереси [152, с.208]. Дослідник наголошує, що адміністративне оскарження не в якому разі не є обмеженням права на правовий захист, а, навпаки, додатковою гарантією захисту прав та законних інтересів особи. Адміністративне оскарження істотно доповнює судову та інші форми захисту прав осіб, передбачаючи порівняно з ними оцінку не лише законності, але й доцільності, а також дешевизну, оперативність, доступність та простоту здійснення такого захисту [152, с. 208, 214]. Р. С. Мельник, В. М. Бевзенко у своїх працях пишуть, що адміністративне оскарження вважається одним із класичних інструментів перевірки законності й обґрунтованості адміністративної діяльності суб'єкта публічної адміністрації, обмеження проявів її незаконної діяльності. Дане оскарження можна вважати одним із найзручніших та найоперативніших способів захисту суб'єктивних прав, свобод, інтересів; це спосіб ініціювання перевірки законності й обґрунтованості адміністративної діяльності суб'єкта публічної адміністрації у її найрізноманітніших проявах. Отже, підсумовують правники, адміністративне оскарження – один із способів правового захисту особи у адміністративно-правових відносинах із

суб'єктами публічної адміністрації, який становить собою звернення до вищестоящего органу або посадової особи щодо незаконності рішень, дій чи бездіяльності підпорядкованого суб'єкта [148, с.162; 87, с.347-348]. Воно, тобто Адміністративне оскарження – свідома, вольова, цілеспрямована законна поведінка фізичної або юридичної особи, яка полягає у зверненні до суб'єкта публічної адміністрації з вимогою захистити її публічні права, свободи, інтереси від незаконної діяльності (бездіяльності) підпорядкованого суб'єкта [87, с.348]. В. П. Тимощук вважає, що адміністративне оскарження однією з форм правового захисту особи у відносинах з органами публічної адміністрації є інститут адміністративного оскарження, тобто оскарження рішень, дій чи бездіяльності до органу або посадової особи вищого рівня. З точки зору адміністративної процедури, зазначає науковець, адміністративне оскарження можна розглядати як один із видів адміністративної процедури або як факультативну стадію [148, с.162]. Правник зауважує на тому, що політики, науковці, юристи-практики звертають увагу на такі недоліки адміністративного оскарження, як упередженість та кругову поруку, і часто вважають вимогу про адміністративне оскарження перешкодою для реалізації права на звернення до суду. Багато критики спрямовано фактично на заперечення цієї форми правового захисту. Погоджуючись з ризиками корпоративності в інституті адміністративного оскарження, все ж видається, що акцентувати увагу виключно на його негативних сторонах недоцільно. Втім, наголошує В. П. Тимощук, є багато аргументів на користь того, щоб поєднувати та взаємно збагачувати обидві форми правового захисту: судову та адміністративну [148, с.163]. Т. Чехович у своїх дослідженнях, звертаючись до проблематики забезпечення прав людини і громадянина, пише, що правовою наукою і практикою вироблено низку дієвих і загальноприйнятих способів захисту суб'єктивних прав, свобод та інтересів, серед яких правознавці називають адміністративний контроль, звернення громадян, адміністративну юстицію, адміністративне оскарження, юридичну відповідальність. Поміж них особливе місце належить адміністративному

оскарженню, під яким прийнято розуміти звернення до суб'єкта публічної адміністрації з вимогою захистити публічні права, свободи й інтереси від незаконної діяльності (бездіяльності) підпорядкованого суб'єкта. Це зумовлено надзвичайно важливою роллю, яку воно виконує, та рисами, якими, як відзначають вчені, воно наділене [154]. Проаналізувавши наукові підходи до ключових властивостей адміністративного оскарження, Т. Чехович виокремила декілька значень даного явища, а саме: 1) як інструмента захисту прав і свобод, до якого громадяни можуть звертатись у випадках і порядку, встановлених на нормативному рівні; 2) як гарантії дотримання прав і свобод (з погляду правових наслідків), розуміючи при цьому правовий ефект, який має або може мати місце завдяки й унаслідок нормативного закріплення юридичної можливості подати скаргу та юридичного обов'язку належним чином відреагувати на неї (як загалом, так і в конкретних ситуаціях); 3) як право особи (з позиції суб'єктів права); 4) як напрям публічно-управлінської діяльності (з погляду суб'єктів публічної адміністрації, уповноважених розглядати скаргу), маючи при цьому на увазі виконання покладених на суб'єктів публічної адміністрації обов'язків з розгляду скарг і вирішення адміністративних справ у позасудовому порядку; 5) як процедуру (з погляду процесу здійснення), маючи на увазі визначені на нормативному рівні вимоги, дії, рішення, які у своїй сукупності становлять процес адміністративного оскарження, який починається з моменту подання скарги та завершується прийнятим по справі рішенням; 6) як підстава й передумова здійснення публічно-управлінської діяльності (з погляду тих процесів, здійсненням яких супроводжується адміністративне оскарження, які розпочинаються з метою вирішення справи по суті або внаслідок такого вирішення), маючи на увазі при цьому організаційний ефект від подання скарги, який полягає в обранні, організації та виконанні суб'єктами розгляду низки дій, процедур, необхідних для вирішення адміністративної справи по суті (наприклад, проведення перевірок, що становить форму контрольно-наглядової діяльності суб'єктів публічної адміністрації) [154]. М. В.

Лошицький зазначає, що призначення інституту адміністративного оскарження полягає в повному і своєчасному запобіганні та усуненні будь-яких порушень законності й дисципліни в діяльності суб'єктів публічної влади. Він забезпечує активну та ініціативну участь громадян у захисті належних їм прав в адміністративному порядку. Право на адміністративне оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень безпосередньо до них самих або до адміністративних органів, які є вищими в системі ієрархічного підпорядкування, є важливим і необхідним механізмом досудового врегулювання спору між громадянином і відповідним органом. Вирішення таких спорів у межах адміністративного оскарження надає можливість суб'єктам захистити свої інтереси, виявити недоліки в роботі органів публічної влади та своєчасно їх усунути, зекономити час і зусилля, оминаючи судову форму захисту [78, с.146].

З викладеного видно, що більшість дослідників притримуються тієї позиції, що адміністративне оскарження є необхідним інструментом забезпечення, зокрема захисту прав громадян. І хоча правники (як теоретики, так і практики) досить часто критикують дану форму оскарження, їх претензії та зауваження стосуються, переважно, проблем її законодавчого урегулювання, а також застосування цих законодавчих положень. Втім не заперечується суттєвість ролі і значення адміністративного оскарження як засобу захисту прав громадян й інструменту контролю за законністю діяльності органів публічної влади. Т. Чехович, аналізуючи наявність адміністративного оскарження як гарантії дотримання прав і свобод, слушно зазначає, що наявність нормативно закріпленого механізму адміністративного оскарження призводить, з одного боку, до того, що суб'єкти публічної адміністрації дотримуватимуться нормативно-правових приписів, принципів права, прав і свобод, утримуватимуться від їх порушень, оскільки заздалегідь знатимуть, що їхні дії зможуть оскаржити, а за наслідком оскарження їх можуть притягти до відповідальності, а також буде зіпсована статистика, зменшиться рівень довіри до цього суб'єкта з боку

населення або керівництва, зникнуть перспективи кар'єрного зростання у відповідних посадових осіб тощо. Тобто наявність можливості оскаржити дії/рішення/бездіяльність публічно-владних суб'єктів слугує певним запобіганням правопорушенням, стримуванням від незаконних дій. З іншого боку, до того, що громадяни матимуть упевненість у майбутньому, у державі, у правовій системі, у тому, що їхні права й інтереси дійсно будуть дотримані й захищені, що у разі порушення їхніх інтересів вони матимуть змогу виправити цю ситуацію. Це знання про те, у який спосіб можна захистити себе та свої інтереси від неправомірних посягань, як саме змусити діяти публічно-владних суб'єктів правомірно. Тим самим нормативне закріплення механізму адміністративного оскарження гарантує громадянам, що їхні права й інтереси становлять вищу цінність у державі, що вони дотримуватимуться й забезпечуватимуться [154]

Слід відмітити, що як правило, коли йдеться про адміністративне оскарження, то мається на увазі звернення приватних осіб, перш за все громадян, до відповідних компетентних органів влади. Однак це у повній мірі стосується і оскарження результатів проведення досліджуваного службового розслідування, адже оспорюючи їх, поліцейський виступає у першу чергу як громадянин, який відстоює і захищає свої права та законні інтереси від протиправних, як він вважає, дій свого керівництва, що призначило дану перевірку та застосувало до цього поліцейського відповідне дисциплінарне стягнення за її результатами.

Порядок оскарження результатів службового розслідування визначається статтею 24 Стаття закону «Про Дисциплінарний статут Національної поліції» від 15.03.2018 р. № 2337-VIII [114]. Згідно даної статті поліцейський, щодо якого проведене дане розслідування, якщо він не згоден з його результатами, має право звернутися протягом місяця з дня виконання відповідного дисциплінарного стягнення, до прямого керівника особи, яка застосувала це стягнення. Тобто у вказаній статті передбачений такий же строк оскарження як і в чинному законі «Про звернення громадян» від

02.10.1996 № 393/96-ВР, згідно статті 17 якого скарга на рішення, що оскаржувалось, може бути подана до органу або посадовій особі вищого рівня протягом одного року з моменту його прийняття, але не пізніше одного місяця з часу ознайомлення громадянина з прийнятим рішенням [121]. У той же час, для порівняння, Кодексом законів про працю України (КЗпП України) передбачені більш тривалі строки оскарження дисциплінарних стягнень. Зокрема у статті 225 даного Закону встановлено, що працівник може звернутися до комісії по трудових спорах у тримісячний строк з дня, коли він дізнався або повинен був дізнатися про порушення свого права, а у спорах про виплату належної йому заробітної плати - без обмеження будь-яким строком [64].

Крім того слід звернути увагу на те, що і в законі «Про звернення громадян» і у КЗпП містяться положення про те, що пропущення строку подання скарги є підставою для відмови у її розгляді, однак суб'єкт, який вирішує питання, порушене у скарзі, може визнати причини такого пропуску поважними і, відповідно, розглянути скаргу. При цьому конкретних обставин, що можуть розцінюватися як поважні, зазначені нормативно-правові акти не містять. Що ж стосується законодавства з питань проведення службового розслідування в органах національної поліції, то воно не містить жодної норми щодо пропуску строку адміністративного оскарження.

Далі, що стосується форми оскарження. Воно здійснюється у вигляді подання поліцейським, щодо якого проведе службове розслідування, рапорту до прямого керівника особи, яка застосувала дисциплінарне стягнення. Рапорт (від фр. *rapport* - повідомляти) – письмове звернення працівника до вищої посадової особи з викладом питань службового чи особистого характеру і висловленням у зв'язку з цим відповідного прохання [117]. Тобто оскарження поліцейський повинен здійснювати особисто. На відміну від порядку подання скарги передбаченому у вище згаданому Закон України «Про звернення громадян», в якому передбачено, що громадянин може подати скаргу особисто або через уповноважену на це іншу особу. Скарга в

інтересах громадянина за його уповноваженням, оформленим у встановленому законом порядку, може бути подана іншою особою, трудовим колективом або організацією, яка здійснює правозахисну діяльність [121].

Конкретних вимог до оформлення та змісту рапорту закон «Про Дисциплінарний статут Національної поліції» не містить, лише у Наказі МВС України Про затвердження Інструкції з оформлення документів у системі МВС України від 27.07.2012 № 650 передбачено, що рапорт має містити такі реквізити: адресат; назва виду документа (Рапорт); текст документа; відмітка про наявність додатків, (якщо вони є); підпис, дата документа [117].

Розгляд рапорту про незгоду з дисциплінарним стягненням здійснюється протягом 30 календарних днів з дня його реєстрації в органі поліції шляхом проведення перевірки викладених у рапорті фактів та обставин, що, на думку поліцейського, не були враховані під час проведення службового розслідування та під час прийняття рішення про застосування до нього дисциплінарного стягнення [114]. Можливості компетентного суб'єкта, який розглядає рапорт поліцейського, подовжувати 30 денний строк його вирішення закон «Про Дисциплінарний статут Національної поліції» не передбачає. Для прикладу у законі «Про звернення громадян» закріплено, що звернення розглядаються і вирішуються у термін не більше одного місяця від дня їх надходження, а ті, які не потребують додаткового вивчення, - невідкладно, але не пізніше п'ятнадцяти днів від дня їх отримання. Якщо в місячний термін вирішити порушені у зверненні питання неможливо, керівник відповідного органу, підприємства, установи, організації або його заступник встановлюють необхідний термін для його розгляду, про що повідомляється особі, яка подала звернення. При цьому загальний термін вирішення питань, порушених у зверненні, не може перевищувати сорока п'яти днів. На обґрунтовану письмову вимогу громадянина термін розгляду може бути скорочено від встановленого цією статтею терміну [121]. У свою чергу у КЗпП України встановлені більш короткі строки позасудового оскарження дисциплінарного стягнення, а саме: «Комісія по трудових спорах

зобов'язана розглянути трудовий спір у десятиденний строк з дня подання заяви» [64].

Також не можна не відзначити тієї обставини, що законодавство з питань проведення службового розсування в органах національної поліції, не передбачає й конкретних вимог щодо порядку безпосереднього розгляду рапорту поліцейського. Із положень статті 24 закону «Про дисциплінарний статут Національної поліції» ми можемо зробити висновок лише про те, що предметом перевірки є тільки ті обставини і факти, на які звертає увагу у своєму рапорті поліцейський, як на такі, що свідчать про порушення його прав. Що ж стосується процедури такої перевірки, прав і обов'язків суб'єкта, що її здійснює, а також поліцейського, який подав рапорт, то закон з цього приводу положень не містить. Для порівняння і закон «Про звернення громадян», і КЗпП України більш змістовно регламентують порядок розгляду скарг.

У разі підтвердження фактів, викладених у рапорті, керівник, який здійснює його розгляд, зобов'язаний негайно вжити заходів до поновлення прав поліцейського, усунення обставин, що призвели до таких порушень, та вирішити питання про притягнення до відповідальності осіб, винних у вчиненні порушень. Про результати розгляду рапорту уповноважений керівник письмово інформує поліцейського, який подав скаргу [114]. Втім вказівок щодо того, протягом якого строку поліцейського мають повідомити про результати перевірки, проведеної за його рапортом, закон «Про дисциплінарний статут Національної поліції» не містить. Справедливим буде відзначити, що й у законі «Про звернення громадян» даний строк не конкретизується, а лише встановлено, що органи, посадові особи, які розглядали скаргу, зобов'язані письмово повідомляти громадянина про результати перевірки заяви чи скарги і суть прийнятого рішення [121]. Натомість у КЗпП України з приводу повідомлення результатів оскарження дисциплінарного стягнення у позасудовому порядку міститься цілком конкретна вказівка, а саме: «Копії рішення комісії у триденний строк

вручаються працівникові, власникові або уповноваженому ним органу» [64].

Отже, позасудове оскарження адміністративне оскарження результатів проведення службового розслідування в органах Національної поліції України є важливим та необхідним інструментом (засобом) захисту поліцейськими своїх прав, що характеризуються відносною простою і оперативністю. Дане оскарження дозволяє поліцейським швидко і без зайвих витрат скористатися відповідним правозахисним механізмом, з метою доведення правомірності своєї позиції та звернення уваги компетентних суб'єктів на протиправність дій (бездіяльності) організаційно підпорядкованих йому органів і посадових осіб. Однак досить поверхнєве законодавче регулювання порядку здійснення означеної форми оскарження, не сприяє забезпеченню її високої якості та дієвості.

У випадку, якщо результати адміністративного оскарження не задовольнили очікування поліцейського, або ж якщо він взагалі не бажає використовувати дану форму захисту (оскільки вона не є обов'язковою), у такому разі він має право звернутися до суду. Право на судове оскарження закріплене у Основному законі держави, а саме у статті 55 Конституції України, встановлено, що кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб. Кожен має право після використання всіх національних засобів юридичного захисту звертатися за захистом своїх прав і свобод до відповідних міжнародних судових установ чи до відповідних органів міжнародних організацій, членом або учасником яких є Україна [67]. Крім того, відповідно до статті 124 Конституції, юрисдикція судів поширюється на будь-який юридичний спір та будь-яке кримінальне обвинувачення. У передбачених законом випадках суди розглядають також інші справи [67]. Однак законом може бути визначений обов'язковий досудовий порядок урегулювання спору [67]. Втім досудове оскарження результатів службової перевірки, чинне законодавство не визнає в якості обов'язково етапу перед зверненням до суду.

На надзвичайній важливості судового захисту як одного із ключових, визначальних аспектів правової держави, неодноразово наголошували та продовжують звертати увагу сьогодні представники як юридичної теорії, так і практики. Принцип правової держави, пише Ю. Д. Дімітров, перш за все націлений на зв'язаність виконавчої влади правовими законами, на відмову від зворотної сили законів, на всеохоплюючий судовий захист особи від адміністративної сваволі, на компенсацію шкоди, яку держава причиняла особі, на гарантований принцип державного інституту скарги в конституційний суд [45, с.4]. Я. М. Ніколаєнко справедливо зауважує на тому, що у державно-правовому механізмі забезпечення прав і свобод людини і громадянина, судовому захисту належить провідна роль, так як саме він є найбільш ефективним з усіх напрацьованих світовою практикою засобів охорони прав особи. Рівень судового захисту є основним показником правового характеру держави та демократичності суспільства. За допомогою суду та судового захисту реалізується одне з основних (конституційних) прав громадян – право на судовий захист. Слід визнати, підкреслює правник, що сьогодні більшість громадян не можуть звернутися для захисту своїх порушених прав за кваліфікованою юридичною допомогою, яка багатьом з них, на жаль, просто не по кишені [93]. У процесі реалізації право на судовий захист, продовжує Я. М. Ніколаєнко, виникає як вимога до певного судового органу щодо застосування ним певного способу захисту, вибір якого обумовлений характером права або інтересу, які підлягають захисту і характером обставин, що викликають потребу в захисті. У такому випадку, необхідним є настання юридичного факту, який стає безпосередньою підставою для реалізації права на судовий захист того чи іншого матеріального права або інтересу. Право на судовий захист реалізується шляхом відкриття провадження у справі, початком судового процесу, предметом якого є захист суб'єктивного права або охоронюваного законом інтересу. Поки процес не розпочатий, не можна сказати, що конкретне право на захист реалізується даними судом і даними способом. Право на судовий

захист реалізується шляхом ухвалення судом рішення певного змісту. Оскільки суд, без пред'явлення позову, самостійно не вправі відкривати провадження у справі, виникнення цього обов'язку залежить від того, чи буде мати місце звернення до суду за захистом, чи буде порушено процес на підставі звернення зацікавленої в судовому захисті особи [93].

М.В. Менджул, висвітлюючи питання судового захисту в Україні, відмічає, що для забезпечення здійснення права особи на судовий захист своїх прав та законних інтересів в Україні діє судова система [88, с.5-7]. Завданнями судів є, здійснюючи правосуддя на засадах верховенства права, забезпечити кожному право на справедливий суд та повагу до інших прав і свобод, гарантованих Конституцією і законами України, а також міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України [127].

Право особи на судовий захист, зазначає правознавець, передбачає, що кожному гарантується захист його прав, свобод та законних інтересів незалежним і безстороннім судом, утвореним відповідно до закону. Для забезпечення справедливого та неупередженого розгляду справ у розумні строки, встановлені законом, в Україні діють суди першої, апеляційної, касаційної інстанцій і Верховний Суд. Кожен має право на участь у розгляді своєї справи у визначеному процесуальним законом порядку в суді будь-якої інстанції. Іноземці, особи без громадянства та іноземні юридичні особи мають право на судовий захист в Україні нарівні з громадянами і юридичними особами України [88, с.7].

П. С. Корнієнко вважає, що найбільш ефективний захист прав і свобод людини і громадянина в рамках здійснення правозахисної діяльності забезпечують суди загальної юрисдикції, які вирішують переважну більшість проблем, пов'язаних з порушенням прав та свобод людини і громадянина [68, с.14]. Тому держава створює умови для забезпечення та непорушення прав людини шляхом створення незалежного, неупередженого, позаполітичного і позаідеологічного правосуддя [68, с.17].

Суди в Україні, підсумовую автор, є основною організаційно-правовою гарантією конституційних прав людини і громадянина та важливим

суб'єктом правозахисної діяльності України. Поступове трансформування судової влади та її нове позиціонування вселяє впевненість у реальність демократичних перетворень. Завданням конституційного права є підтримка судової влади у здійсненні нею правозахисної діяльності для того, щоби вона нарешті перейшла від оптимістичних очікувань до дієвих гарантій виборених Українським народом прав і свобод для кожного [88, с.19-20]. В. Е. Теліпко, В. В. Молдован, аналізуючи положення закону «Про судоустрій і статус суддів», зазначають, що забезпечення права на судовий захист є ознакою правової держави, виявом чіткого розмежування функцій між гілками державної влади, встановленням системи стримувань і противаг. Цим самим підтверджується прихильність України до визнання міжнародних норм про права людини і громадянина, викладених у Загальній декларації прав людини (ст. 10 Декларації) і Міжнародному пакті про громадянські і політичні права (ч. 3 ст. 2, ч. 1 ст. 14 Пакту) [49]. Н. Г. Саліщева у своїх працях підкреслює, що тако в умовах розподілу влади зростає роль судової влади в захисті прав і законних інтересів громадян. Суддя, незалежність, об'єктивність і безсторонність якого підтримується і гарантується законом, має можливість оцінити ту або іншу ситуацію, керуючись конкретним законодавчим актом. Судовий контроль у сфері виконавчої влади є одним з найважливіших способів забезпечення законності, захисту прав і свобод громадян [49, с.301, 311; 134]. М. В. Григорчук акцентує увагу на тому, що в умовах наближення до європейських соціальних і правових стандартів правова система України введена в стан перманентної реформи з метою утвердження принципів демократичної, соціальної та правової держави. Головним органом, що забезпечує захист гарантованих Конституцією та законами України прав і свобод людини і громадянина, прав і законних інтересів юридичних осіб, інтересів суспільства і держави, є суд. На забезпечення ефективного захисту прав та свобод людини спрямовано норми Конституції про розповсюдження юрисдикції судів на всі правовідносини, які виникають у державі [39, с.166]. До важливих переваг саме даної форми захисту, дослідник справедливо

відносить те, що він (тобто судовий захист) загальнодоступним і найбільш дієвим інструментом, який може бути використаний згідно з волевиявленням не тільки фізичної особи, а й суб'єкта господарювання незалежно від форми власності, для відстоювання свого порушеного, оспорюваного, невизнаного права чи охоронюваного законом інтересу [39, с.169].

Отже, оскарження результатів проведення службового розслідування в органах Національної поліції України являє собою правовий інститут, що визначає юридичні матеріальні та процедурно-процесуальні аспекти звернення поліцейського, відносно якого було проведено службове розслідування, до відповідного суду з метою захисту своїх прав і законних інтересів, та вирішення цим судом спірної ситуації, з приводу якої і було подано звернення.

Оскільки спірна ситуація, що виникає в наслідок незгоди поліцейського із результатами проведеного відносно нього службового розслідування, має публічно-правовий характер, вона вирішується у порядку адміністративного судочинства. Завданням адміністративного судочинства є справедливе, неупереджене та своєчасне вирішення судом спорів у сфері публічно-правових відносин з метою ефективного захисту прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб від порушень з боку суб'єктів владних повноважень. У справах щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень адміністративні суди перевіряють, чи прийняті (вчинені) вони: 1) на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що визначені Конституцією та законами України; 2) з використанням повноваження з метою, з якою це повноваження надано; 3) обґрунтовано, тобто з урахуванням усіх обставин, що мають значення для прийняття рішення (вчинення дії); 4) безсторонньо (неупереджено); 5) добросовісно; 6) розсудливо; 7) з дотриманням принципу рівності перед законом, запобігаючи всім формам дискримінації; 8) пропорційно, зокрема з дотриманням необхідного балансу між будь-якими несприятливими наслідками для прав, свобод та інтересів особи і цілями, на досягнення яких

спрямоване це рішення (дія); 9) з урахуванням права особи на участь у процесі прийняття рішення; 10) своєчасно, тобто протягом розумного строку [63].

Звернення до адміністративного суду здійснюється у формі позовної заяви (адміністративного позову). О. В. Кузьменко зазначає, що і скарга, і адміністративний позов – це специфічні форми звернення фізичних та юридичних осіб, через які вони висловлюють власне незадоволення діями або бездіяльністю, рішеннями публічних органів управління та їх посадових осіб. Адміністративний позов (позовна заява) багато в чому схожий з адміністративною скаргою, але схожість ця зовнішня. В адміністративній скарзі позовний елемент перебуває у латентній формі. Адже подача адміністративної скарги не робить громадянина стороною, не обумовлює його особистої участі в адміністративному процесі. Скаржник не має ознаки сторони у спорі про право, він залишається особою, яка просить. Таке становище у правових відносинах має характер вертикалі. Громадянин чекає рішення за своєю скаргою «зверху». Подання позову до адміністративного суду тягне виникнення оригінальних управлінських відносин: вони є правоохоронними і водночас - горизонтальними, у них суб'єкти (громадянин-позивач і посадова особа - відповідач) протистоять один одному як рівні сторони. Позивач не очікує «милості» згори, а отримує рішення незалежного та об'єктивного органу. Фізична чи юридична особа, невдоволена діями (бездіяльністю) або рішеннями публічної адміністрації, бере особисту участь у процесі як сторона. Право адміністративного позову є правом громадянина на судовий захист у випадках порушення його суб'єктивного права в галузі публічного управління [74].

Вимоги щодо оформлення, строків, порядку подання та вирішення адміністративним судом позовної заяви поліцейського (на відміну від вище розглянутого адміністративного оскарження) чітко регламентуються чинним Кодексом адміністративного судочинства України. Так, наприклад, у ст. 160 даного Закону закріплено, що у позовній заяві позивач викладає свої вимоги

щодо предмета спору та їх обґрунтування. Позовна заява подається в письмовій формі позивачем або особою, якій законом надано право звертатися до суду в інтересах інших осіб. Позовна заява може бути складена шляхом заповнення бланка позову, наданого судом. На прохання позивача службовцем апарату адміністративного суду може бути надана допомога в оформленні позовної заяви [63]. Згідно статті 193 цього ж Кодексу суд має розпочати розгляд справи по суті не пізніше ніж через шістдесят днів з дня відкриття провадження у справі, а у випадку продовження строку підготовчого провадження - не пізніше наступного дня з дня закінчення такого строку. Суд розглядає справу по суті протягом тридцяти днів з дня початку розгляду справи по суті [63].

У разі, якщо за результатами судового розгляду буде встановлено факт порушення прав поліцейського і прийнято рішення про їх поновлення, вищий керівник зобов'язаний негайно вжити заходів до поновлення прав поліцейського, усунення обставин, що призвели до таких порушень, та притягти до відповідальності осіб, винних у вчиненні порушень [114].

В цілому положення чинного КАС України досить чітко та змістовно регламентують порядок вирішення адміністративних справ. Слід відмітити, що окрім судового розгляду, чинний КАС України передбачає такий спосіб вирішення публічно-правового спору як його врегулювання за участю судді. Врегулювання спору за участю судді проводиться за згодою сторін до початку розгляду справи по суті. Забороняється використання даного способу врегулювання спору тільки у: 1) в адміністративних справах, визначених главою 11 розділу II цього Кодексу, за винятком справ, визначених статтею 267 (Особливості провадження у справах за адміністративними позовами про примусове відчуження земельної ділянки, інших об'єктів нерухомого майна, що на ній розміщені, з мотивів суспільної необхідності) цього Кодексу, та типових справ; 2) у випадку вступу у справу третьої особи, яка заявляє самостійні вимоги щодо предмета спору [63]. Тобто, виходячи із положень даного Кодексу, адміністративний спір, який

виник в наслідок проведення службового розслідування в органах Національної поліції України, також може бути врегульований за участю судді, за наявності згоди сторін, оскільки дана категорія справ не належить до виключного переліку тих, в яких таке врегулювання не допускається.

У разі наявності згоди сторін суд постановляє ухвалу про проведення процедури врегулювання спору за участю судді. В ухвалі про проведення процедури врегулювання спору за участю судді суд вирішує питання про зупинення провадження у справі. У випадку недосягнення сторонами мирного врегулювання спору за наслідками проведення врегулювання спору повторне проведення врегулювання спору за участю судді не допускається. Проведення врегулювання спору за участю судді здійснюється у формі спільних та (або) закритих нарад. Сторони мають право брати участь в таких нарадах у режимі відеоконференції в порядку, визначеному цим Кодексом. Спільні наради проводяться за участю всіх сторін, їхніх представників та судді. Закриті наради проводяться за ініціативою судді з кожною із сторін окремо. Процедура врегулювання спору за участю судді проводиться протягом розумного строку, але не більше тридцяти днів з дня постановлення ухвали про її проведення. Строк проведення врегулювання спору за участю судді продовженню не підлягає [63].

Припиняється врегулювання спору за участю судді з таких підстав:

- подання стороною заяви про припинення врегулювання спору за участю судді;
- закінчення строку врегулювання спору за участю судді;
- за ініціативою судді у разі затягування процедури врегулювання спору будь-якою зі сторін;
- у разі досягнення сторонами примирення та звернення до суду із заявою про примирення або звернення позивача до суду із заявою про залишення позовної заяви без розгляду або в разі відмови позивача від позову чи визнання позову відповідачем. Про припинення врегулювання спору за участю судді постановляється ухвала, яка оскарженню не підлягає.

У разі припинення врегулювання спору за участю судді з підстав, визначених пунктами 1-3 частини першої цієї статті, суддя вирішує питання про поновлення провадження у справі і вона передається на розгляд іншому судді, визначеному в порядку [63].

Отже, підсумовуючи вище викладене, можемо дійти висновку про те, що чинне українське законодавство надає у розпорядження поліцейських необхідні юридичні інструменти (засоби) обстоювання, захисту ними своїх прав, у разі їх незгоди із результатами проведеного відносно них службового розслідування. Головне місце серед цих засобів, без сумніву, належить інститут судового оскарження, який покликаний забезпечувати панування у державі і суспільстві правової справедливості, зокрема через можливість оспорювати у суді правомірність дій (бездіяльності) суб'єктів владних повноважень. Однак, разом із тим, не слід применшувати значення адміністративної форми оскарження, яка, за умови її якісної законодавчої регламентації, виступає ефективним та дієвим засобом захисту прав зазначених поліцейських.

Висновок до другого розділу

Доведено, що на сьогодні дисциплінарна комісія є спеціально створеним тимчасовим суб'єктом проведення службового розслідування, у складі трьох або більше осіб, що склали присягу працівника поліції, та починає реалізацію своїх повноважень з моменту видання наказу про її створення та призначення службового розслідування і припиняє свою діяльність в день затвердження уповноваженим керівником висновку службового розслідування, діяльність якої полягає у збиранні, перевірці та оцінці матеріалів і відомостей про дисциплінарний проступок поліцейського з метою своєчасного, повного та об'єктивного з'ясування всіх обставин його вчинення, установлення причин і умов учинення дисциплінарного проступку, вини поліцейського, ступеня тяжкості дисциплінарного проступку, розміру заподіяної шкоди та для підготовки пропозицій щодо усунення причин

учинення дисциплінарних проступків.

Підкреслено, що Дисциплінарна комісія складається з обов'язкових її членів та ймовірних (необов'язкових або факультативних) її членів. Обов'язковими членами дисциплінарної комісії є поліцейські, що визнані службовою особою поліції, та які мають відповідні знання та досвід служби (роботи) в поліції та необхідну фахову підготовку щодо предмета проведення службового розслідування. Ймовірними (необов'язковими або факультативними) членами дисциплінарної комісії є представники громадськості, які, на думку уповноваженого керівника, що приймає рішення про їх включення до дисциплінарної комісії, мають бездоганну репутацію, високі професійні та моральні якості, суспільний авторитет. Уповноважений керівник не є фактичним суб'єктом проведення службового розслідування, але за своїми повноваженнями він виконує координаційні та контролюючі функції, спрямовані на забезпечення оптимальної роботи дисциплінарної комісії та виконання покладених на неї завдань.

З метою вдосконалення проведення службового розслідування як дієвого засобу підвищення довіри населення до Національної поліції представляється доцільним внести зміни до правового регулювання діяльності дисциплінарних комісій, зокрема:

- Дисциплінарні комісії мають стати постійно діючими суб'єктами проведення службових розслідувань, що дозволить як напрацювати певний досвід розслідування дисциплінарних проступків, так і якомога повніше реалізовувати повноваження в цій сфері, концентруючись саме на якісному проведенні службових розслідувань, а також як найповніше виконувати ними завдання щодо підготовки пропозицій стосовно усунення причин вчинення дисциплінарних проступків;

- Збільшити роль представників громадськості в діяльності дисциплінарних комісій, у тому числі й шляхом запровадження їх обов'язкової участі у разі проведення службового розслідування за відомостями про порушення поліцейським конституційних прав і свобод

людини і громадянина та при розслідуванні інших дисциплінарних проступків на вимогу відповідних представників громадськості та в разі відсутності встановлених законодавством для цього перешкод.

Доведено, що підставою проведення службового розслідування не завжди являється сам факт вчинення поліцейським дисциплінарного проступку, оскільки першочерговою та безпосередньою метою розслідування є встановлення об'єктивного факту вчинення проступку, однак такий факт не завжди може бути встановлений. В процесі проведення службового розслідування можливим є встановлення наявності та/або відсутності складу дисциплінарного проступку. Вочевидь підставою проведення службового розслідування є наказ керівника, що видається на підставі: по-перше, наявності інформації, яка вже оцінена громадянами, посадовими особами, поліцейськими, засобами масової інформації як така, що містить дані про вчинення поліцейським дисциплінарного проступку; по-друге, наявності певної інформації, оціненої керівником, який має повноваження із застосування до поліцейського дисциплінарного стягнення, що достатня для визначення в поведінці поліцейського ознак дисциплінарного проступку.

Наголошено, що визначення дисциплінарного проступку, надане Дисциплінарним статутом Національної поліції, не містить вказівку на обов'язковість та невідворотність негативних наслідків його вчинення, що неможна вважати виправданим. Безпосередньо у визначенні дисциплінарного проступку містяться такі його ознаки, як протиправність та винність діяння поліцейського, тому невідворотність покарання за вказані дії має, з одного боку, забезпечувати обов'язковість накладення дисциплінарного стягнення відповідним керівником, а, з другого боку, виконувати попереджувально-профілактичну роль. Представляється, що дисциплінарний проступок слід визначити як протиправну винну дію чи бездіяльність поліцейського, яка тягне за собою застосування дисциплінарного стягнення та полягає в порушенні ним службової дисципліни, невиконанні чи неналежному виконанні обов'язків поліцейського або виходить за їх межі, порушенні

обмежень та заборон, визначених законодавством для поліцейських, а також у вчиненні протиправних дій, що підривають авторитет поліції.

Зроблено висновок, що організація проведення службового розслідування в органах Національної поліції України являє собою процес підготовки компетентним суб'єктом необхідних умов для своєчасного, об'єктивного та неупередженого здійснення даного розслідування, забезпечення його цілеспрямованого, послідовного та результативного характеру. Організація будь-якої діяльності передбачає: визначення кола осіб, які будуть її реалізовувати розподіл, між ними функцій та постановлення завдань, визначення форм і способів їх виконання, надання у розпорядження виконавців відповідних ресурсів та засобів, а також створення інших умов, необхідних для її (діяльності) ефективного та результативного здійснення.

Відмічено, що дисциплінарна комісія не є постійно діючим органом, а створюється тільки у разі потреби. Наголошено, що такий підхід має як позитивні так і суперечливі моменти. До перших, тобто позитивних, аспектів тимчасового характеру досліджуваних комісій, слід віднести те, що: по-перше, зменшує навантаження на бюджет, оскільки немає необхідності виокремлювати кошти на утримання штату комісії, а також її матеріально-технічної бази; по-друге, дає можливість залучати до роботи у комісії різних працівників національної поліції залежно від специфіки вирішуваного питання. Що ж стосується суперечливих моментів існуючого законодавчого підходу до формування дисциплінарних комісій в Національній поліції України, то тут слід відзначити те, що означене право керівників кожного разу самостійно, на власний розсуд, формувати склад дисциплінарної комісії поряд із вище згаданим позитивним аспектом, разом із тим створює можливості і для зловживань, оскільки такий керівник має змогу сформувати «зручну для себе» комісію, що, вочевидь, не сприяє зміцненню в її роботі принципів об'єктивності та неупередженості. Однак дана, на нашу думку, негативна обставина дещо пом'якшується рядом вимог, що встановлює

законодавство для формування дисциплінарних комісій у системі органів національної поліції. На нашу думку було б доцільним передбачити у законодавстві поряд із тим, що голова дисциплінарної комісії обов'язково має бути працівником органів поліції, він, також повинен мати вищу юридичну освіту.

Підкреслено, що важливим питанням в організації проведення службового розслідування в органах Національної поліції України є вжиття заходів щодо усунення умов і факторів які можуть перешкоджати даному розслідуванню, негативним чином впливати на його оперативність, об'єктивність та повноту. Одним із ключових заходів тут є відсторонення поліцейського від виконання службових обов'язків (посади) на час проведення службового розслідування. Необхідно підкреслити, що відсторонення має тимчасовий характер

Відзначено, що облік як організаційний захід є одним із тих контрольних засобів (інструментів), який дозволяє отримувати інформацію про стан законності в системі органів поліції, виокремлювати та аналізувати умови і фактори, що спричиняють чи сприяють її порушенню.

Обґрунтовано, що організація (організаційна діяльність) є надзвичайно важливим засобом забезпечення належних умов проведення службового розслідування. Вивчення положень чинного законодавства свідчить про те, що воно містить ключові правові засади з питань організації проведення службового розслідування в органах Національної поліції України. В цілому їх можна охарактеризувати як змістовні та такі, що відповідають потребам даного процесу. Однак, разом із тим не можна не зауважити на тому, що деякі аспекти законодавчої регламентації організації проведення зазначеного службового розслідування потребують певного удосконалення з метою забезпечення його високої якості.

З'ясовано, що чинне українське законодавство передбачає дві форми оскарження: позасудову та судову, що у повній мірі стосується і оскарження результатів проведення службового розслідування в органах Національної

поліції України. Перша, тобто позасудова форма, полягає у зверненні поліцейського, відносно якого було проведене службове розслідування і застосоване за його результатами дисциплінарне стягнення, до прямого керівника особи, яка застосувала зазначене стягнення. Тобто дана форма оскарження має адміністративний характер.

Доведено, що більшість дослідників притримуються тієї позиції, що адміністративне оскарження є необхідним інструментом забезпечення, зокрема захисту прав громадян. І хоча правники (як теоретики, так і практики) досить часто критикують дану форму оскарження, їх претензії та зауваження стосуються, переважно, проблем її законодавчого урегулювання, а також застосування цих законодавчих положень. Втім не заперечується суттєвість ролі і значення адміністративного оскарження як засобу захисту прав громадян й інструменту контролю за законністю діяльності органів публічної влади.

Відмічено, що як правило, коли йдеться про адміністративне оскарження, то мається на увазі звернення приватних осіб, перш за все громадян, до відповідних компетентних органів влади. Однак це у повній мірі стосується і оскарження результатів проведення досліджуваного службового розслідування, адже оспорюючи їх, поліцейський виступає у першу чергу як громадянин, який відстоює і захищає свої права та законні інтереси від протиправних, як він вважає, дій свого керівництва, що призначило дану перевірку та застосувало до цього поліцейського відповідне дисциплінарне стягнення за її результатами.

Звернено увагу на те, що і в законі «Про звернення громадян» і у КЗпП містяться положення про те, що пропущення строку подання скарги є підставою для відмови у її розгляді, однак суб'єкт, який вирішує питання, порушене у скарзі, може визнати причини такого пропуску поважними і, відповідно, розглянути скаргу. При цьому конкретних обставин, що можуть розцінюватися як поважні, зазначені нормативно-правові акти не містять. Що ж стосується законодавства з питань проведення службового розслідування в

органах національної поліції, то воно не містить жодної норми щодо пропуску строку адміністративного оскарження.

Аргументовано, що позасудове оскарження адміністративне оскарження результатів проведення службового розслідування в органах Національної поліції України є важливим та необхідним інструментом (засобом) захисту поліцейськими своїх прав, що характеризуються відносною простою і оперативністю. Дане оскарження дозволяє поліцейським швидко і без зайвих витрат скористатися відповідним правозахисним механізмом, з метою доведення правомірності своєї позиції та звернення уваги компетентних суб'єктів на протиправність дій (бездіяльності) організаційно підпорядкованих йому органів і посадових осіб. Однак досить поверхнєве законодавче регулювання порядку здійснення означеної форми оскарження, не сприяє забезпеченню її високої якості та дієвості.

З'ясовано, що оскарження результатів проведення службового розслідування в органах Національної поліції України являє собою правовий інститут, що визначає юридичні матеріальні та процедурно-процесуальні аспекти звернення поліцейського, відносно якого було проведено службове розслідування, до відповідного суду з метою захисту своїх прав і законних інтересів, та вирішення цим судом спірної ситуації, з приводу якої і було подано звернення.

Встановлено, що чинне українське законодавство надає у розпорядження поліцейських необхідні юридичні інструменти (засоби) обстоювання, захисту ними своїх прав, у разі їх незгоди із результатами проведеного відносно них службового розслідування. Головне місце серед цих засобів, без сумніву, належить інститут судового оскарження, який покликаний забезпечувати панування у державі і суспільстві правової справедливості, зокрема через можливість оспорювати у суді правомірність дій (бездіяльності) суб'єктів владних повноважень. Однак, разом із тим, не слід применшувати значення адміністративної форми оскарження, яка, за

умови її якісної законодавчої регламентації, виступає ефективним та дієвим засобом захисту прав зазначених поліцейських.

РОЗДІЛ 3

ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ПРОВЕДЕННЯ СЛУЖБОВОГО РОЗСЛІДУВАННЯ В ОРГАНАХ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ

3.1. Зарубіжний досвід правового регулювання проведення службового розслідування в органах поліції та можливості його використання в Україні

На сучасному історичному етапі, розвиток нашої держави здійснюється за вектором євроінтеграційної геополітики, який передбачає необхідність проведення численних політико-правових та соціальних змін. Вони передбачають інноваційний підхід до організації відносин в середині української спільноти з великого кола питань життєдіяльності. Метою подібних змін є необхідність зайняття місця в новітній історії світу, де Україна стане важливою частиною міжнародного співтовариства. На шляху досягнення даної цілі виникає практична необхідність розвитку багатьох внутрішньодержавних систем, зокрема, правоохоронних органів найвизначнішим представником яких є Національна поліція України.

Реформування вказаного правоохоронного органу почалось ще у 2014 році та триває досі. Серед усіх пунктів, виконання яких наближує Нацполіцію до звання відповідного міжнародним стандартам європейського органу правопорядку, більшість на сьогоднішній день є реалізованою. Проте, наразі все ще актуальним є питання забезпечення дисципліни та законності в середині Національної поліції, яке безпосередньо пов'язано із інститутом дисциплінарної відповідальності. Складовим елементом цього інституту є адміністративний механізм службового розслідування, який в сучасних умовах наповнено «радянськими» тенденціями, які роблять його загалом неефективним. Для того щоб подолати цей негативний момент, необхідно, рівно як і у випадку проведення багатьох інших поліцейських реформ,

звернути увагу на зарубіжний досвід правового регулювання проведення службового розслідування в органах поліції.

З всього масиву країн, досвід яких в сфері організації поліцейської діяльності можна вивчити та перейняти, першочергово увагу слід приділити Сполученим Штатам Америки. На сьогоднішній день саме за взірцем даної країни в більшій частині проходить реформа Національної поліції. Варто відмітити, що в США правоохоронна галузь є досить розвинутою. Чільне місце в її системі займають поліцейські органи. Проте, структура останніх та процес проведення службових розслідувань в середині неї, як фактор забезпечення дисципліни, мають свої особливості. Відмітимо, що як такого терміну «Поліція США» немає, кожен штат має своє поліцейське управління, незалежне від інших. Причому в різних штатах структура поліцейських управлінь може досить помітно відрізнятися, однак, основні риси все одно можна переглянути. Законодавством США повноваження поліції визначені як права, передані державою або муніципальним урядом для здійснення законодавчого регулювання цивільних інтересів, захисту безпеки, здоров'я і всього, що стосується громадян, а також для проведення превентивної діяльності щодо кримінальних злочинів, масових виступів і заворушень, пов'язаних з ними. Точне коло повноважень поліції дуже важко визначити, оскільки воно постійно поповнюється у зв'язку з розвитком рівня суспільного життя, технології, появою нових державних органів або її реорганізацією. Поліція Сполучених штатів Америки представлена великою різноманітністю організаційних форм, функцій і повноважень, якими володіють окремі поліцейські організації, але сказати, що поліція представляє в США єдину централізовану систему, не можна. Цю існуючу множинність організацій за загальними ознаками можна звести до наступних груп: поліцейські організації федерального уряду, що входять в департамент юстиції, казначейство, департамент пошти, міністерство оборони; поліцейські організації штатів; шерифи і очолювані ними агентства в

графствах; поліцейські агентства міст і селищ міського типу; поліція підприємств і промислових корпорацій [90; 24; 132, с.375].

В зв'язку із розгалуженою, децентралізованою структурою, діяльність поліції США зокрема в питаннях своєї внутрішньої організації та забезпечення дисципліни варіюється. Так, в кожному штаті можна виділити особливі, притаманні лише конкретному підрозділу особливості проведення службових розслідувань щодо працівників поліції. Вони передують застосуванню до працівників поліції дисциплінарних стягнень та, як правило, реалізуються в структурі поліцейських органів спеціально уповноваженими підрозділами або органами, зокрема, відділами внутрішніх розслідувань штату, округу тощо [149]. Водночас, на окремих територіях можна виділити іншу організаційну систему проведення службових розслідувань. Наприклад, в департаменті поліції міста Чикаго структура органів, уповноважених проводити службові розслідування дуалістична та складається з:

- поліцейської комісії Чикаго. Остання складається з 9 мешканців міста, які призначаються мером за погодженням із міською радою. До її основних завдань належать наступні: вирішення дисциплінарних справ щодо скарг на неправомірні дії поліції; проведення щомісячних громадських зустрічей з метою надання можливості членам громади поставити запитання та висловити зауваження і побажання комісії, керівнику поліції та керівнику незалежного органу із перевірки поліції; визначення кандидатури на посаду керівника поліції для призначення мером; затвердження правил діяльності поліцейського департаменту;

- незалежного органу із перевірки поліції, який здійснює розслідування скарг на неправомірні дії поліції [50, с.15].

В той же час, в системі правового регулювання службових розслідувань в органах поліції США маються деякі спільні моменти. Так, застосування департаментами поліції або іншими уповноваженими органами дисциплінарні провадження, порядок яких закріплений у внутрішніх документах та законах штатів, повинні відповідати проголошеному

Конституцією США (IV і V Поправки) принципу «належної процедури». Зокрема, серед таких процедур закріплено право поліцейського на оскарження в суді вжитих щодо нього санкцій. Тому у більшості штатів прийнятий і діє так званий білл про права поліцейського [163, с.390-392; 133, с.174]. Окрім того, наряду із локальним законодавством, спільними правовими джерелами службових розслідувань в органах поліції США є: судова практика (рішення, прецеденти) за наслідками розгляду цивільних позовів на дії (бездіяльність) поліцейських; федеральне законодавство [133, с.176].

Незважаючи на схожість правових систем, досвід правового регулювання службового розслідування в органах поліції Великобританії суттєво відрізняється від американського. Як і в США, поліція Великобританії – це розгалужена система органів, регулювання яких здійснює Міністр внутрішніх справ. До структури поліцейських органів входять, зокрема, органи територіальної поліції яка виконує основний обсяг поліцейської роботи. Така поліція обслуговує певні території діючи. У Лондоні діють два територіальних поліцейських формування: Міська поліція в центрі Лондона і Скотленд-Ярд. Поряд з цим, самостійне місце займають сили спеціальної поліції. До них відносяться Британська транспортна поліція, поліція Міністерства оборони, Військова поліція, Поліція щодо мирного атому, агентство по боротьби з організованою злочинністю. Крім того, в структуру поліцейських органів включені велика кількість формувань, заснованих на старому законодавстві або звичайному праві. Вони контролюють окремі невеликі території (порти, парки) або заходи. Головний загін поліції Великобританії – констеблі. Вони мають право на проведення багатьох процесуальних дій, наприклад арешт. Велика їх частина знаходиться в територіальній поліції, але і значна частина перебуває в спеціальних підрозділах: транспортної поліції, військової поліції тощо. Низка нормативно-правових актів дозволяють наймати констеблів для конкретних завдань. Так з'являється поліція з охорони портів і доків, тунелів і лісів. Якщо

адміністративними правопорушеннями невеликої тяжкості займаються рядові констеблі, то протидією та припиненням середніх та тяжких правопорушень займаються детективи. Детективи повинні аналізувати отримані докази, будувати на їх основі версії і проводити всі необхідні дії. Крім протидії та припинення правопорушень та низки інших функцій детективів, до повноважень відноситься захист свідків. Боротьба з організованою, економічною злочинністю відноситься до компетенції спеціальної поліції – агентства по боротьбі з організованою злочинністю. Воно є самостійною силовою структурою Сполученого Королівства, яка формально віднесена до Міністерства внутрішніх справ [160; 53, с.584].

Одним з ключових правових актів, який регулює діяльність поліції в Великобританії та питання проведення службових розслідування в рамках останньої є Закон Сполученого Королівства про поліцію від 1996 року [162]. Відповідно до зазначеного закону на території Великобританії безпосередній нагляд за поліцейськими силами на місцях здійснюється інспекторатами поліції МВС Великобританії і департаменту внутрішніх справ державного секретаря по Шотландії. В Англії і Уельсі інспекторат складається із головного інспектора поліції і дев'яти інспекторів, вони обслуговують 6 поліцейських районів, в які об'єднано поліцейські загони. В Шотландії, яка становить один поліцейський район, є головний інспектор і інспектор, які контролюють всі поліцейські підрозділи в Шотландії. Основним методом роботи інспекторатів є щорічні інспектування поліцейських загонів в районах з метою з'ясування стану і ефективності діяльності поліції. За результатами інспектування складаються звіти міністру внутрішніх справ Великобританії і державному секретарю по Шотландії, вони подаються також в парламент і публікуються. В Англії і Уельсі інспектори, крім цього, утворюють трибунали для розгляду дисциплінарних питань. Неправильна поведінка поліцейських на службі розслідується спеціальними посадовими особами. Результати службового розслідування подаються заступнику головного констебля поліцейського загону. Останній повинен вирішити, має наставати

дисциплінарна відповідальність чи ні. Якщо прийнято рішення покарати поліцейського, то справа передається головному констеблю, який може або затвердити пропозицію свого заступника, тобто призначити покарання, або відхилити його. Крім цього, в поліції Великобританії діє відділ скарг, який проводить розслідування за скаргами на поліцейських, що подаються підданцями, незадоволеними діями поліції. Разом з тим в літературі відзначається невисокий ступінь ефективності відділу скарг поліції, оскільки підданці Великобританії частіше віддають перевагу зверненню зі скаргою до цивільного суду. Однак, слід зазначити, що інформація відділу скарг поліції може використовуватися для підтримки скарг на поліцію, які розглядаються в цивільному суді [71, с.15-16, 47; 161; 144, с.133 – 134; 162].

Не можна оминати увагою багатовіковий досвід Франції у питання забезпечення дисципліни в органах поліції та проведення службових розслідувань. Відмітимо, що поліція Франції - система, якою управляє Міністерство внутрішніх справ. Поліцейські функції у Франції виконують Національна поліція і Національна жандармерія. Національна жандармерія підпорядкована міністерству оборони, головне управління Національної жандармерії - командуванню військових округів (зон оборони) на місцях. Міністр внутрішніх справ призначається Президентом республіки і є одним з провідних членів уряду. У складі МВС Франції діють: Генеральна дирекція Національної поліції; Генеральна дирекція місцевих колективів; дирекція громадської безпеки; дирекція регламентації і права; Центральна дирекція управління; дирекція особового складу та навчальних установ поліції; дирекція технічних служб. Генеральній дирекції Національної поліції Франції підлеглі і керують своїми підрозділами на місцях центральна дирекція судової поліції; центральна дирекція міської поліції; центральна дирекція загальної інформації; дирекція нагляду за територією; центральна служба республіканської безпеки; служба міжнародного технічного співробітництва поліції; служба повітряної поліції та охорони кордонів; служба офіційних поїздок і безпеки високих посадових осіб. Контрольні та

організаційно-штабні функції разом з центральною дирекцією управління виконує Генеральна інспекція Національної поліції. Саме на останній орган покладаються повноваження із розгляду скарг на службовців поліції та проведення процедурного формалізованого розгляду щодо фактів вчинення поліцейськими дисциплінарних або інших видів юридичних проступків [1].

Необхідно вказати, що ключовою особливістю правового регулювання проведення службового розслідування в органах поліції Франції є дуалістичний характер правових джерел на яких ґрунтується весь сектор забезпечення службової дисципліни. Так, здійснення службового розслідування щодо поліцейських відбувається в середині поліцейської структури, уповноваженими суб'єктами. Водночас, співробітники органів поліції у Франції визнаються державними службовцями, а, отже, порядок проведення службового розслідування щодо них регламентовано загальнодержавним актом в сфері державної служби – Законом Французької Республіки «Про специфічні категорії державних службовців» від 1984 року. Положення цього акту, щодо питань санкцій, які можуть накладатись на поліцейських за фактом проведення службового розслідування конкретизуються у такому нормативному акті, як Декрет Президента Франції «Про персонал оперативних служб Національної поліції Франції» від 1968 року [70, с.141; 84, с.76; 60, с.104].

Свої особливі моменти має досвід Бельгії у сфері правового регулювання проведення службових розслідувань в органах поліції. Загалом структурно поліція у Бельгії складається з федеральної і місцевої. Федеральна поліція, в основному, зайнята виконанням специфічних завдань адміністративної та судової спрямованості, а також забезпеченням спеціалізованої підтримки органів міської поліції. Місцева бельгійська поліція складається з відділень, які утворилися після злиття муніципальної поліції та територіальних загонів державної поліції (жандармерії). Кожен поліцейський корпус підпорядковується начальнику поліції, котрий відповідає за виконання місцевої поліцейської політики і під юрисдикцією

мера міста організовує роботу та ставить завдання для підлеглих поліцейських корпусів. Управління поліції представлено міськими радниками з різних міст або радою міст даної поліцейської зони відповідно до кількості жителів. У склад міської ради входить один законний представник. Постійно діюча Комісія у справах місцевої поліції представляє всі місцеві поліцейські служби на національному рівні. З ініціативи або за запитом органів влади Комісія бере на себе функції радника з усіх питань, пов'язаних з діяльністю місцевої поліції. Федеральна і місцева поліція Бельгії, функціонуючи незалежно один від одного і володіючи суворо визначеними повноваженнями, тим не менш, є взаємодоповнюючими елементами правоохоронної системи і тісно взаємодіють один з одним [2020, с.26–27].

Правове регулювання проведення службових розслідувань засновується на положеннях Закону Королівства Бельгії про дисциплінарний статут персоналу поліцейських служб від 1999 року. Даним нормативним актом встановлюється перелік суб'єктів уповноважених на реалізацію службового розслідування в органах поліції Бельгії. Так, службове розслідування проводиться:

- відносно начального та середнього керівного складу, персоналу міської поліції – керівником корпусу (підрозділом поліції);
- відносно офіцерського складу, керівників та персоналу першого рівня міської поліції – поліцейською колегією;
- відносно начального та середнього керівного складу, персоналу федеральної поліції – керівником підрозділу;
- відносно офіцерського складу та персоналу першого рівня федеральної поліції – генеральним директором відповідної служби;
- відносно генеральних директорів федеральної поліції – міністром внутрішніх справ та юстиції [116].

В процесі службового розслідування кожен поліцейський повинен чесно співпрацювати з дисциплінарними розслідуваннями. З цією метою він

точно відповідає на поставлені йому питання та передає, на вимогу органу, документи та речі, необхідні для встановлення обставин, навіть, якщо вони перебувають в шафі чи столі, яким він користується на робочому місці [116].

Дисциплінарний орган, який констатує або отримує інформацію про факти, які можуть становити дисциплінарне порушення, складає початковий звіт після надання розпорядження про проведення розслідування. Якщо дисциплінарний орган вважає, що факти не можуть мати наслідком дисциплінарної санкції, він складає про це протокол. Це рішення є офіційно обґрунтованим та доводиться до відома зацікавленої особи шляхом повідомлення з підтвердженням вручення або надіслання поштою рекомендованим листом. Якщо дисциплінарний орган вважає, що дії можуть бути покарані легкою дисциплінарною санкцією, він розпочинає дисциплінарне провадження. Якщо дисциплінарний орган вважає, що дії можуть бути покарані тяжкою дисциплінарною санкцією, він надсилає вступний звіт, а також усі документи справи вищому дисциплінарному органу. Одночасно, йому повідомляються причини, що обґрунтовують необхідність застосування тяжкої дисциплінарної санкції. В рамках службового розслідування поліцейський або його захисник подає своє письмове пояснення протягом тридцяти днів з дня, наступного за отриманням вступного звіту. Після закінчення цього терміну вважається, що поліцейський не бажає надати пояснення. Дисциплінарний орган заслуховує у будь-який час за своєю ініціативою або за проханням відповідного службовця чи його захисника, свідчення корисних свідків, які він вважає необхідними враховуючи їх зв'язок зі справою [116].

В рамках аналізу зарубіжного досвіду звернути увагу також необхідно на досвід країн пострадянського простору, де система побудови поліцейських органів та управління ними схожа із національною, через що тенденції закладені в даних країнах будуть мати позитивний ефект в рамках вітчизняних реалій.

Беручи до прикладу Республіку Білорусь зазначимо, що в даній країні поліція представлена органами внутрішніх справ – державні правоохоронні органи, які здійснюють боротьбу зі злочинністю, охорону громадського порядку і забезпечують громадську безпеку у відповідності з завданнями, покладеними на них законодавством. Органи внутрішніх справ є складовою частиною системи забезпечення національної безпеки Республіки Білорусь. До основних завдань органів внутрішніх справ Білорусі відноситься:

- захист життя, здоров'я, честі, гідності, прав, свобод і законних інтересів громадян Республіки Білорусь, іноземних громадян та осіб без громадянства від злочинних та інших протиправних посягань, забезпечення їх особистої і майнової безпеки, захист прав і законних інтересів організацій від злочинних та інших протиправних посягань відповідно до компетенції органів внутрішніх справ; захист інтересів суспільства і держави від злочинних та інших протиправних посягань, охорона громадського порядку і забезпечення громадської безпеки;
- захист власності від злочинних та інших протиправних посягань; профілактика, виявлення, припинення злочинів та адміністративних правопорушень, провадження дізнання у кримінальних справах, ведення адміністративного процесу відповідно до компетенції;
- розшук обвинувачених, місцезнаходження яких невідоме, осіб, які переховуються від органів, що ведуть кримінальний процес, осіб, які ухиляються від відбування покарання або інших заходів кримінальної відповідальності, безвісти зниклих та інших осіб у випадках, передбачених законодавчими актами Республіки Білорусь, встановлення осіб, які вчинили злочини, осіб, які підлягають притягненню до адміністративної відповідальності, відповідно до компетенції органів внутрішніх справ;
- організація виконання і відбування покарання та інших заходів кримінальної відповідальності, адміністративних стягнень відповідно до компетенції органів внутрішніх справ;

- участь в реалізації державної політики в області громадянства, міграції;
- надання в межах компетенції органів внутрішніх справ на умовах і в порядку, передбачених законодавством Республіки Білорусь, допомоги громадянам, державним органам, громадським об'єднанням та іншим організаціям в реалізації їх прав і покладених на них обов'язків [95].

Систему органів внутрішніх справ складає Міністерство внутрішніх справ та територіальні підрозділи – головне управління внутрішніх справ Мінського міського виконавчого комітету, управління внутрішніх справ обласних виконавчих комітетів, управління, відділи внутрішніх справ міських, районних виконавчих комітетів (місцевих адміністрацій), а також відділи внутрішніх справ на транспорті та відділення внутрішніх справ на транспорті [95].

Як і поліцейських органах інших держав, органи внутрішніх справ Білорусі в своїй роботі підпорядковуються особливому внутрішньому розпорядку та на них розповсюджуються певні законодавчо встановлені обмеження. Для запобігання порушенням дисципліни та вчинення співробітниками органів внутрішніх справ Білорусь інших проступків існує такий інструмент, як службова перевірка (розслідування). Правовою основою його застосування є Постанова Міністерства внутрішніх справ Республіки Білорусь «Про затвердження Інструкції про порядок проведення службових перевірок в органах внутрішніх справ та внутрішніх військах Міністерства внутрішніх справ Республіки Білорусь» від 2002 року. Відповідно до вказаного акту, службова перевірка – це діяльність, що проводиться відповідними посадовими особами органів внутрішніх справ з метою своєчасного, всебічного, повного і об'єктивного дослідження дисциплінарних проступків співробітників органів внутрішніх справ, пригод, заяв і повідомлень про злочини; подій, в результаті якого наступили загибель, каліцтво, травма співробітника. У ході службової перевірки ставиться у необхідність встановлення наступних обставин:

- чи дійсно мали місце проступок, подія;
- де, коли, за яких обставин вчинено проступок, сталася пригода;
- причини вчинення проступку;
- в чому виявився і як кваліфікується проступок, в чому виразилося подія;
- наявність і ступінь провини в дії (бездіяльності) конкретних осіб, які брали участь або були присутніми при вчиненні проступку;
- обставини, що пом'якшують і обтяжують відповідальність винних осіб;
- причини і умови, які сприяли вчиненню проступку, події; характер і розмір заподіяної шкоди; інші відомості, що мають відношення до проступку, події.

Право розпочинати службову перевірку покладено на чітко визначене коло посадових осіб, а саме:

- Міністра внутрішніх справ Республіки Білорусь;
- заступників Міністра внутрішніх справ Республіки Білорусь - по напрямками діяльності;
- начальників підрозділів центрального апарату і центрального підпорядкування Міністерства внутрішніх справ Республіки Білорусь - за напрямками оперативно-службової діяльності;
- начальників головного управління внутрішніх справ Мінського міського виконавчого комітету, управлінь внутрішніх справ обласних виконавчих комітетів, управління внутрішніх справ на транспорті МВС і їх заступники;
- начальників управлінь, відділів внутрішніх справ міських, районних виконавчих комітетів (місцевих адміністрацій), відділів, відділень, лінійних пунктів, підпорядкованих управлінню внутрішніх справ на транспорті Міністерства внутрішніх справ Республіки Білорусь;

- начальників департаментів МВС, установ освіти МВС, інших підрозділів і інших організацій, що входять в систему органів внутрішніх справ і створюваних в установленому законодавством порядку [98].

Підставою для призначення службової перевірки є інформація про вчинення проступку, пригоди за участю співробітника або про встановлений факт вчинення або підготовки ним злочину. Зазначена інформація може міститися в зверненнях громадян, повідомленнях державних органів, громадських об'єднань, організацій і публікаціях засобів масової інформації. За анонімним зверненням службові перевірки не проводяться, за винятком, коли в них містяться відомості про злочини. Керівник при наявності підстав для призначення службової перевірки зобов'язаний вжити необхідних заходів щодо організації її проведення підлеглими співробітниками. Керівник має право особисто провести службову перевірку. Для проведення службової перевірки призначається співробітник, який володіє необхідними знаннями за відповідними напрямками оперативно-службової діяльності. В окремих випадках для кваліфікованого проведення службової перевірки може призначатися комісія в складі не менше трьох осіб. Роботу комісії організовує та координує голова комісії, який призначається відповідним керівником [98].

За результатами службової перевірки до відповідного співробітника органів внутрішніх справ можуть бути застосовані санкції передбачені Дисциплінарним статутом органів внутрішніх справ Республіки Білорусь від 2003 року [97].

Схожим є досвід проведення службових розслідувань в органах поліції Російської Федерації. Проведення службової перевірки в системі МВС Росії регламентований положеннями статті 52 Федерального закону №342-ФЗ «Про службу в органах внутрішніх справ Російської Федерації і внесення змін в окремі законодавчі акти Російської Федерації» від 2011 року. Порядок проведення службової перевірки затверджено наказом МВС України «Про затвердження порядку проведення службової перевірки в

органах, організаціях і підрозділах Міністерства Внутрішніх Справ Російської Федерації» від 2013 року. Відповідно до наведених нормативно-правових актів, службова перевірка визначається, як діяльність в рамках дисциплінарного провадження відповідних посадових осіб щодо своєчасного, всебічного, повного і об'єктивного збору дослідження матеріалів за фактом дисциплінарного проступку співробітників (працівників), або невиконання ними функціональних обов'язків. Відповідно до положень нормативної бази підставою для проведення службової перевірки є: необхідність виявлення причин, характеру і обставин скоєного співробітником дисциплінарного проступку. Рішення про призначення проведення службової перевірки приймається уповноваженим керівником органу (підрозділу) внутрішніх справ і оформляється шляхом накладення резолюції на вільному від тексту місці документа, що містить відомості про наявність підстави для її проведення. Допускається оформлення резолюції на окремому аркуші або на спеціальному бланку з зазначенням реєстраційного номера і дати документа, до якого вона належить. У разі проведення перевірки комісією, рішення про її призначення приймається шляхом видання наказу. Проект висновку за результатами службової перевірки з додаються матеріалами узгоджується з кадровим і правовим підрозділами органу, організації або підрозділу МВС Росії, співробітниками якого проводилася службова перевірка. Висновок за результатами службової перевірки видається відповідному керівнику (начальнику) не пізніше ніж через три дні з дня завершення службової перевірки і затверджується їм не пізніше ніж через п'ять днів з дня його подання. Посадова особа, яка здійснювала проведення службової перевірки, зобов'язана ознайомити співробітника, щодо якої вона проведена, до затвердження висновку. У разі відмови працівника, щодо якого проведена службова перевірка, від підпису в ознайомленні з висновком, складається акт у довільній формі, що підписується не менше ніж трьома співробітниками [106].

Незважаючи на тісний зв'язок правових систем, досвід проведення службових розслідувань на території Республіки Казахстан відрізняється в окремих рисах від російського та білоруського. Як і на території Республіки Білорусь в Казахстані немає поліції як такої. Організаційно-правова форма правоохоронних органів – органи внутрішніх справ, що є правоохоронними органами, призначеними для захисту життя, здоров'я, прав і свобод людини і громадянина, інтересів суспільства і держави від протиправних посягань, охорони громадського порядку та забезпечення громадської безпеки. Органи внутрішніх справ, що покликані служити народу Казахстану, з метою забезпечення громадської безпеки здійснюють такі завдання: профілактику правопорушень; охорону громадського порядку; боротьбу зі злочинністю; виконання кримінальних покарань та інших заходів кримінально-правового впливу, а також адміністративних стягнень; попередження та ліквідацію надзвичайних ситуацій, забезпечення пожежної безпеки, організація цивільної оборони [96].

Як і в багатьох інших країнах, службова розслідування проводиться за рішенням начальника органу (підрозділу) внутрішніх справ при необхідності виявлення причин, характеру і обставин скоєного співробітником дисциплінарного проступку, підтвердження наявності або відсутності обставин, які вказують на скоєння такого проступку. Порядок його проведення регламентовано статтями Наказу Міністра внутрішніх справ Республіки Казахстан від 2011 року. Відповідно до тексту документу, підставою для проведення службових розслідувань є будь-яка інформація про вчинення співробітником або стосовно нього дисциплінарного проступку, виникнення надзвичайної чи іншого події. Службове розслідування проводиться за наказом, письмовою вказівкою керівництва органу (установи) внутрішніх справ на підставі рапорту співробітників ОВС і (або) повідомлення співробітників, працівників інших правоохоронних і судових органів. При цьому, для забезпечення всебічності та об'єктивності службового розслідування з технічних і фінансово-господарських питань, до

його проведення залучаються фахівці цих служб, а також проводиться поліграфологічне дослідження [109; 110]. Варто відмітити те, що на нормативному рівні досить ґрунтовно прописані обов'язки посадових осіб які уповноважені проводити службове розслідування. Так, співробітник, при проведенні службового розслідування зобов'язаний:

- вжити передбачених законодавством Республіки Казахстан та нормативними актами МВС заходів для з'ясування обставин події, порушення дисципліни або іншого правопорушення (час, місце, спосіб та інші обставини); причетності співробітника до їх вчинення, мети і мотивів порушення; обставин, що впливають на ступінь і характер відповідальності правопорушника;

- дотримуватися конституційних прав і інтересів особи, щодо якої проводиться службове розслідування, а також інших осіб, які беруть в ньому участь;

- роз'яснювати ініціатору службового розслідування і особам, щодо яких проводиться розслідування, їх права та обов'язки, вирішувати заяви і клопотання, що надходять в ході розслідування і по його закінченні;

- своєчасно доповідати начальнику, який призначив службове розслідування, про виявлені недоліки, факти невиконання вимог нормативних актів, відомчих розпорядчих документів, причини й умови, що сприяли порушенню дисципліни;

- за результатами службового розслідування скласти мотивований висновок з висновками і пропозиціями про притягнення до відповідальності винних осіб та їх керівників, а при необхідності підготувати проект наказу про накладення стягнень на правопорушників;

- ознайомити з матеріалами та укладенням службового розслідування осіб, щодо яких воно проводилося, роз'яснити їм суть допущених порушень, якщо такі встановлені;

- у разі встановлення службовим розслідуванням складу злочину в діянні особи, щодо якої воно проводиться, або інших осіб, негайно вирішити

питання про передачу матеріалів до органів попереднього слідства тощо [109].

Отже, проведеним дослідженням було розглянуто зарубіжний досвід правового регулювання проведення службового розслідування в органах поліції на території таких країн, як Сполучені Штати Америки, Велика Британія, Франція, Бельгія, Республіка Білорусь, Російська Федерація та Республіка Казахстан. Здійснений аналіз показав різноманітність підходів до регламенту питання управління, реалізації та нормативного закріплення механізму службового розслідування. Кожен з видів розкритого досвіду має свої негативні та позитивні особливості. Через це, в рамках українського правового простору не можна імплементувати якусь одну модель правового регулювання та забезпечення службового розслідування в органах поліції. Більш доцільним та ефективним стане запозичення комплексного досвіду, переробленого під національні тенденції управління в поліцейській сфері. Беручи до уваги зазначений фактор ми вважаємо, що необхідним є перейняття наступних моментів зарубіжного досвіду:

- по-перше, на прикладі Великої Британії та Бельгії порядок, строки, суб'єктів виконання, підстави та інші невід'ємні елементи службового розслідування варто закріпити не в підзаконній нормативно-правовій базі, а законодавчому акті, який регламентує роботу Національної поліції України;
- по-друге, встановити на законодавчому рівні факти, які мають бути оцінені при проведенні службового розслідування, а також чіткий перелік обов'язків посадових осіб, які уповноважені на його проведення на прикладі досвіду Республіки Білорусь та Республіки Казахстан;
- по-третє, спираючись на досвід окремих штатів Сполучених Штатів Америки, слід виділити в структурі органів поліції окремий, незалежний орган, який буде мати виключні повноваження на проведення службових розслідувань та робити відповідні висновки по їх закінченню.

Звичайно, існує багато інших питань які можливо виділити та перейняти із зарубіжного досвіду правового регулювання проведення

службового розслідування в органах поліції. Однак, саме вище наведені пункти, на наш погляд, дозволять переорієнтувати механізм службового розслідування, зробивши з нього не просто «каральну машину», а законну, справедливу та ефективну процедуру, яка дозволить притягнути до відповідальності недбалих, винних та виправдати невинуватих співробітників поліції.

3.2. Напрями вдосконалення проведення службового розслідування в органах Національної поліції України

Протягом даного дослідження ми неодноразово звертали увагу на наявність певних проблем, недоліків у організаційно-правовому механізмі здійснення службового розслідування в органах Національної поліції України, що негативним чином позначається на якості його функціонування. Саме тому даному підрозділі ми маємо на меті розглянути певні напрямки щодо вдосконалення проведення зазначеного службового розслідування.

Перш за все, вважаємо за необхідне звернути увагу на правові засади формування дисциплінарних комісій в органах національної поліції. Зокрема це стосується вимог щодо участі представників громадськості у роботі дисциплінарних комісій. Нагадаємо, що у разі проведення службового розслідування за відомостями про порушення поліцейським конституційних прав і свобод людини і громадянина до складу дисциплінарних комісій можуть також включатися представники громадськості, які мають бездоганну репутацію, високі професійні та моральні якості, суспільний авторитет. Включення представників громадськості до складу дисциплінарної комісії здійснюється за рішенням уповноваженого керівника. Члени дисциплінарних комісій із числа представників громадськості виконують свої обов'язки у складі дисциплінарної комісії на громадських засадах, їх загальна кількість у складі дисциплінарної комісії не може становити більше трьох осіб [114; 104]. Участь громадськості у роботі даних комісій є важливою умовою зміцнення і поглиблення взаємодії органів

поліції із населенням та забезпечення належного рівня громадського контролю в системі даних державних органів. Під час реформування органів внутрішніх справ України та створення Національної поліції однією із ключових цілей було повернення довіри населення до даної державної структури, забезпечення її діяльності на засадах партнерських відносин із громадськістю. Зокрема у статті 11 чинного закону «Про національну поліцію» від 02.07.2015 № 580-VIII закріплено, що діяльність поліції здійснюється в тісній співпраці та взаємодії з населенням, територіальними громадами та громадськими об'єднаннями на засадах партнерства і спрямована на задоволення їхніх потреб. З метою визначення причин та/або умов учинення правопорушень планування службової діяльності органів і підрозділів поліції здійснюється з урахуванням специфіки регіону та проблем територіальних громад. Рівень довіри населення до поліції є основним критерієм оцінки ефективності діяльності органів і підрозділів поліції. Оцінка рівня довіри населення до поліції проводиться незалежними соціологічними службами в порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України [122]. Питанням взаємодії поліції та населення значна увага приділяється на науковому рівні. Так, наприклад, М. Качинська з цього приводу пише, що розвиток України як демократичної, правової, соціальної країни, визнання найвищою соціальною цінністю життя та здоров'я, прав і свобод людини й громадянина зумовили реформування діяльності низки державних органів загалом і органів охорони правопорядку зокрема. Сприяє означеному процесу також переосмислення пересічним мешканцем країни ролі та місця Національної поліції в житті суспільства, важливості належної взаємодії між громадою й органами охорони правопорядку в різних сферах публічного та приватного життя [56]. Б. О. Логвиненко та І. С. Кравченко наголошують, що сьогодні стає очевидною необхідність впровадження нової моделі партнерських відносин між поліцією та суспільством відповідно до принципів «Community Policing». Цілком очевидно, що важливість даного напрямку набуває невідкладно важливості, хоча питанню взаємодії поліції та

суспільства приділяється недостатньо уваги. Ті форми і методи взаємодії, що мають місце сьогодні не повною мірою відповідають сучасним реаліям і вимагають доопрацювань та належного нормативно-правового врегулювання для більш ефективної реалізації в майбутньому. У загальному вигляді, зазначають автори, поширений міжнародний термін «Community Policing» може виступити дороговказом для удосконалення діяльності поліції та розбудови її взаємодії з суспільством на засадах партнерства, і має своєю метою співпрацю з окремими громадянами, групами громадян, громадськими організаціями для виявлення та вирішення проблем, які негативно впливають на якість життя і стан правопорядку у конкретних населених пунктах, районах та регіонах. Основний принцип «Community Policing» було розроблено Робертом Пілом (Британія) ще у 1829 році. Він звучить, як «Поліція для громади і громада для поліції» [77, с.4]. У. Шадська, розмірковуючи про дану проблему пише, що питання про необхідність посилити взаємодію і комунікацію між населенням, поліцією та місцевою владою набирає дедалі більшої актуальності. Це наштовхує на думку, що в суспільстві з'являється розуміння спільної відповідальності за безпеку та якість життя в громадах. В Україні створено законодавче підґрунтя для розвитку стратегії взаємодії поліції з населенням, а також участі органів місцевого самоврядування у забезпеченні та підтримці правоохоронної діяльності. Разом з тим, з'являються дискусії про те, що являють собою «взаємодія», «партнерство», «комунікація», в яких формах вони відбуваються, які необхідно мати інструменти, ресурси тощо. Тому, наголошує правознавець, сьогодні дуже важливим завданням є – дати практичний поштовх положенням, передбаченим законодавством України [155]. С. А. Комісаров зауважує, що докорінні зміни в українському суспільстві, в його економічній, політичній, ідеологічній сферах закономірно впливають на процес формування нових взаємовідносин між державою, її інституціями та громадянським суспільством. Не є виключенням і діяльність Національної поліції, як органу правопорядку. Національна поліція України -

центрального органу виконавчої влади, який служить суспільству шляхом забезпечення охорони прав і свобод людини, протидії злочинності, підтримання публічного порядку та громадської безпеки. Серед принципів функціонування Національної поліції слід назвати і принцип взаємодії з населенням на засадах партнерства. Поліція інформує органи влади й управління, населення, засоби масової інформації про свою діяльність, стан публічного порядку та заходи щодо його зміцнення [66, с.123]. Проаналізувавши практику взаємодії органів правопорядку України та населення, С. А. Комісаров доходить висновку, що сьогодні процес взаємодії поліції та громадських об'єднань позитивно впливає на діяльність органів внутрішніх справ, з одного боку, й формування позитивного іміджу в очах населення - з другого [23, с. 6]. Втім, справедливо відмічає науковець, слід констатувати, що до цього часу розвиток співробітництва між поліцією та громадянами відбувався спонтанно, без належної організації і системного підходу. Заходи щодо залучення громадськості до правоохоронного процесу проводилися, як правило, внаслідок гучних і резонансних подій із масштабними негативними наслідками для суспільного життя. Тому взаємодія поліції з громадськими формуваннями повинна плануватися й формуватися на ефективній науково обґрунтованій управлінській основі. Світова практика функціонування правоохоронних органів свідчить, що питання забезпечення належного публічного порядку розглядається під кутом зору ефективності взаємодії поліцейських органів з населенням, специфічності правового статусу правоохоронного органу. У свою чергу, до факторів, що впливають на таку ефективність, належить ставлення громадян до правоохоронних органів, оскільки довіра населення, налагоджене спілкування та співробітництво між поліцією та громадою є запорукою ефективної поліцейської діяльності у сфері забезпечення публічного порядку [66, с.123-124]. Звідси цілком логічним є висновок правознавця щодо того, що нині важливими є такі завдання з активізації взаємодії між органами поліції і громадськістю: підвищення авторитету й довіри населення

до поліції; покращення стану комунікативної та загальної культури персоналу правоохоронних органів; сприяння об'єктивному інформуванню населення про діяльність працівників правоохоронних органів за допомогою засобів масової інформації; ретельна перевірка фактів і матеріалів, які публікуються чи демонструються в мас-медіа; створення позитивного іміджу шляхом підвищення рівня професійної компетентності та покращення результатів діяльності персоналу тощо [66, с.125]. Варто відзначити точку зору, яку висловлює С. І. Шевченко, що питання організації та управління суспільством, засоби і шляхи упорядкування суспільних відносин, найбільш прийнятні варіанти взаємодії громадськості й держави залишаються актуальними протягом усієї історії людства. Ефективність влади у демократичній державі залежить від якості її взаємодії з громадянським суспільством. Поліція як новоутворений орган публічної влади в Україні, як і інші правоохоронні органи, здійснює свою діяльність згідно з чинним законодавством, міжнародними стандартами та покликана забезпечити реалізацію, охорону і захист конституційних прав та свобод людини і громадянина. Тому сьогодні існує потреба у знаходженні шляхів для ефективної взаємодії поліцейських органів та громадськості. Проведений процес реформування поліції в Україні зумовив необхідність зміцнення взаємодії правозахисних органів державної виконавчої влади і суспільства [156]. О. М. Балинська, аналізуючи проблематику взаємодії поліції та громадськості, підкреслює, що зміни в сучасному українському соціумі, його економічній і політичній сферах закономірно впливають на процес формування нових взаємовідносин між державою, її інституціями та громадянським суспільством. Постійна взаємодія влади і суспільства – необхідна умова політичної стабільності й процвітання кожної держави, у тому числі й України, оскільки проблеми її розвитку неможливо розв'язати без підтримки суспільства. Успішними бувають лише спільні зусилля. Це стосується й такого державного інституту, як органи внутрішніх справ і поліції зокрема [146, с.7]. Ідею партнерства поліції з населенням, на думку

вченої, можна визначити таким чином: «усвідомлення поліцією необхідності урахування думки і побажань громадськості при визначенні та оцінці своєї роботи, співпраця з населенням з метою виявлення і вирішення місцевих проблем, і яка має бути зорієнтована на превенцію правопорушень» [128, с. 602]. Іншими словами, населення має сприйматися як партнер поліції і повноправний учасник діяльності з покращання роботи поліції. Ефективність діяльності органів поліції, рівень професійної компетентності поліцейських впливають на громадську думку про роботу поліції загалом [146, с.9]. Поглиблення партнерської взаємодії поліції і громадськості, наголошує О. М. Балинська, є могутнім чинником розбудови правової держави і ствердження громадянського суспільства. Напрямом покращення цього соціально-правового інституту є нормативне закріплення нових форм взаємодії поліції із громадянами [146, с.11].

Отже, особливе значення взаємодії органів національної поліції, як обов'язкової умови вдосконалення якості та ефективності виконання нею своїх суспільних завдань і функцій, не піддається сумніву. Для того, щоб дана взаємодія мала реальний, а не декларативний характер, мають бути запровадженні відповідні форми залучення, включення громадськості до роботи органів національної поліції. Так, наприклад, вище згадана О. М. Балинська веде мову про таку форму партнерської співпраці як проведення «громадських консультацій», що сприяє кращому поінформуванню суспільства щодо пріоритетів поліцейської діяльності та формування громадської думки щодо актуальних проблем у правоохоронній сфері. Розуміючи виключну значущість «громадських консультацій» у налагодженні контактів з населенням, поліція зможе ефективно виконувати правоохоронні завдання. Крім того, це важливий канал отримання достовірної інформації щодо очікувань громадян та існуючих на місцевому рівні загроз для публічної безпеки або ж окремих випадків порушення «миру та спокою» на рівні громади (агресивна поведінка молоді, порушення норм суспільної моралі, споживання алкоголю в публічних місцях, інші події,

важливі для безпеки громадян) [146146, с.11]. Важливість залучення громадськості до активної взаємодії із органами національної поліції обумовлена не лише потребою повернення довіри населення до неї та підвищення її суспільного іміджу, але й створенням додаткового механізму контролю за якістю та законністю роботи даного органу.

Громадський контроль являє собою публічну перевірку громадянським суспільством діяльності держави на відповідність проголошеним нею цілям, коригування цієї діяльності і самих цілей, підпорядкування політики держави, діяльності її органів і посадових осіб інтересам суспільства, а також нагляд громадянського суспільства за діяльністю державних органів та органів місцевого самоврядування, спрямованою на захист і забезпечення прав і законних інтересів людини та фундаментальних свобод, і на повагу до них [51]. А. М. Ключко, висвітлюючи питання громадського контролю за діяльністю поліції в Україні, пише, що сучасність характеризується виникненням нових форм, напрямів і способів здійснення громадського контролю за діяльністю органів державної влади, в тому числі і виконавчої. Такий контроль повсякчас вступає в протиріччя із законодавством, змінюються методи впливу на підконтрольні органи, чисельність контролюючих органів тощо. Це зовсім не означає, що здійснення громадського контролю повинно відбуватися стихійно, без будь-якого правового регулювання. Здійснюючи контроль, громада вступає у відносини з органами влади, порядок діяльності яких чітко регламентований чинним законодавством. Рівень демократизації суспільства та його політична культура безпосередньо впливають на розвиненість механізмів контролю діяльності поліції, а також на контрольованість такої діяльності. Контроль за діяльністю поліції у всіх демократичних державах є невід'ємною рисою громадського життя. Мова йде саме про зовнішній контроль, який сприймається чи не головною умовою, яка гарантує дотримання під час поліцейської професійної діяльності конституційних засад, прав і свобод громадян, законність здійснення такої діяльності [59, с.195]. Підсумовуючи

викладене вище А. М. Ключко цілком слушно відмічає, що: правова регламентація громадського контролю за діяльністю Національної поліції України потребує подальшої удосконалення; проблемою сучасного законодавства завжди залишається відсутність законодавчо врегульованих механізмів здійснення громадського контролю; налагодження взаємодії з населенням на засадах партнерства можливе не лише за умов її правової регламентації, а за умов реального організаційного оновлення процесів діяльності, які б характеризувалися відкритістю та прозорістю [59, с.199]. О. В. Покладов та Р. Ф. Черниш зазначають, що особливе значення досліджуваного виду контролю за діяльністю поліції проявляється у його завданнях, якими є: отримання точної і повної інформації щодо діяльності поліції; сприяння підвищенню ефективності роботи поліції; поширення серед громадськості соціального значущої функції поліції; підтримання іміджу поліцейської діяльності та престижу роботи поліцейського; забезпечення прозорого відбору кадрів для поліції, їх переміщення та іншого просування по службі; підвищення рівня законності забезпечення прав і свобод громадян у діяльності поліції; покращення умов та порядку надання адміністративних послуг органами поліції [153, с.205]. Р. В. Миронюк звертає увагу на те, що, виходячи з нової «обслуговуючої» функції поліції, основним замовником поліцейських послуг є народ України, її громадяни, які за рахунок сплати податків утримують поліцію, а тому повинні мати законодавчо визначенні гарантії контролю за її діяльністю. Сучасне новітнє законодавство України, яке регулює систему прав громадян в цілому і дотримання і захисту їх поліцією надає певні можливості для громадського контролю за діяльністю поліції, але форми такого виду громадського контролю, технології та методи його здійснення потребують свого впровадження та вдосконалення. Соціальна обумовленість громадського контролю за діяльністю поліції полягає в тому, що через реалізацію форм громадського контролю громадськість має змогу бути поінформованою про діяльність поліції, про стан правопорядку в регіоні, впливати на діяльність поліції з метою більш

ефективної її діяльності, що в цілому робить діяльність поліції відкритою та наближує її до задоволення потреб суспільства [89, с.6]. Громадський контроль за діяльністю поліції Р. В. Миронюк визначає як регульовану законом діяльність представників громадськості (як індивідуальних так і колективних суб'єктів) спрямована на перевірку (спостереження, нагляд) за законністю виконання завдань підрозділами Національної поліції щодо забезпечення публічної безпеки і порядку, охорони прав і свобод людини, а також інтересів суспільства і держави, протидії злочинності, надання в межах, визначених законом, послуг з допомоги особам, які з особистих, економічних, соціальних причин або внаслідок надзвичайних ситуацій потребують такої допомоги [89, с.27]. Мету громадського контролю за діяльністю поліції, науковець вбачає у тому, щоб не допустити дій контрольованих суб'єктів за межами законності й правопорядку, попередити можливі відхилення від намічених цілей, а також інтересів суспільства та його суб'єктів, а у разі появи цих відхилень усунути їх негативні наслідки [89, с.28]. Завданнями даного контролю є: 1) отримання точної і повної інформації щодо діяльності поліції; 2) сприяння підвищенню ефективності роботи поліції; 3) поширення серед громадськості соціально значущої функції поліції; 4) підтримання іміджу поліцейської діяльності та престижу роботи поліцейського; 5) забезпечення прозорого відбору кадрів для поліції, їх переміщення та іншого просування по службі; 6) підвищення рівня законності забезпечення прав і свобод громадян в діяльності поліції; 7) покращення умов та порядку надання адміністративних послуг органами поліції [89, с.28].

Слід відмітити, що влада в цілому усвідомлює необхідність забезпечення взаємодії, зокрема у формі громадського контролю, суспільства і правоохоронними органами. Так, зокрема, у статті 90 закону «Про національну поліцію» від 02.07.2015 № 580-VIII закріплено, що контроль за діяльністю поліції може здійснюватися у формі залучення представників громадськості до спільного розгляду скарг на дії чи бездіяльність

поліцейських та до перевірки інформації про належне виконання покладених на них обов'язків відповідно до законів та інших нормативно-правових актів України [122]. Однак застосований законодавцем підхід до врегулювання даного проблеми викликає ряд зауважень. А саме йдеться про те, що питання залучення громадян до взаємодії із органами національної поліції у ряді важливих напрямків повністю залежить від бажання керівництва даного органу влади. Зокрема це стосується участі представників громадськості у роботі дисциплінарних комісій в системі національної поліції. Така ситуація дає цілком обґрунтовані підстави для сумніву у можливостях громадськості належним чином перевіряти стан дотримання режиму законності в системі органів національної поліції. Адже проведення службового розслідування і застосування дисциплінарного стягнення до поліцейського, який вчинив відповідне правопорушення – це форма реагування на порушення зазначеної законності. З огляду на вище викладене, вбачається, що з метою забезпечення належного рівня повноти, об'єктивності та неупередженості проведення розслідування, було б доцільним закріпити у законодавстві, що у випадках, коли підставою для проведення службового розслідування є порушення поліцейським конституційних прав і свобод людини та громадянина, а також у разі перевірки пов'язаної із можливим порушенням поліцейським антикорупційного законодавства, до роботи у складі дисциплінарної комісії в обов'язковому порядку має залучатися представник (представники) громадськості. З метою забезпечення належного рівня повноти, об'єктивності та неупередженості проведення розслідування.

Наступним питанням щодо формування дисциплінарних комісій в органах національної поліції, яке, на нашу думку, необхідно удосконалити, є встановлення вимоги про те, що головою комісії обов'язково має бути особа, яка має вищу юридичну освіту. Адже наразі чинне законодавство не містить якихось конкретних вимог ані щодо професійних, ані щодо морально-ділових якостей поліцейських, які обираються до складу дисциплінарної комісії. Звісно можна посилатися на те, що кожен громадянин перед тим як вступити

на службу в поліцію, а також під час його просування по ній проходить у встановленому порядку оцінювання його професійного рівня та особистих якостей. Однак це не спростовує тієї обставини, що серед працівників поліції, наприклад, можуть бути такі, які мають непогашене дисциплінарне стягнення. Вбачається цілком логічним, що такий поліцейський не може бути залучений до роботи в дисциплінарній комісії, втім законодавство прямої заборони з цього приводу не містить. Що ж стосується вимог про обов'язкову наявності у голови комісії вищої юридичної освіти, то необхідність її закріплення обґрунтована тим, що проведення службового розслідування це хоча й менш складна процедура, аніж судовий процес, втім вона передбачає проведення діяльності пов'язаної із вирішенням питань, що потребують ґрунтовної юридичної підготовки. Так, відповідно до Наказу МВС України «Про реалізацію окремих положень Дисциплінарного статуту Національної поліції України» від 07.11.2018 № 893 службове розслідування має встановити: наявність чи відсутність складу дисциплінарного проступку в діянні (дії чи бездіяльності) поліцейського, з приводу якого (якої) було призначено службове розслідування; наявність чи відсутність порушень положень законів України чи інших нормативно-правових актів, організаційно-розпорядчих документів або посадових інструкцій; ступінь вини кожної з осіб, що вчинили дисциплінарний проступок; обставини, що пом'якшують або обтяжують ступінь і характер відповідальності поліцейського чи знімають безпідставні звинувачення з нього; відомості, що характеризують поліцейського, а також дані про наявність або відсутність у нього дисциплінарних стягнень; вид і розмір заподіяної шкоди; причини та умови, що призвели до вчинення дисциплінарного проступку [126]. Компетентне проведення даної роботи потребує відповідних фахових знань, які надає вища юридична освіта. Саме вища освіта орієнтовна на забезпечення здобуття особою високого рівня наукових та/або творчих, професійних і загальних компетентностей, необхідних для діяльності за певною спеціальністю чи в певній галузі знань [123]. Вища освіта – це

сукупність систематизованих знань, умінь і практичних навичок, способів мислення, професійних, світоглядних і громадянських якостей, морально-етичних цінностей, інших компетентностей, здобутих у закладі вищої освіти (науковій установі) у відповідній галузі знань за певною кваліфікацією на рівнях вищої освіти, що за складністю є вищими, ніж рівень повної загальної середньої освіти [112]. Нагадаємо, що чинний закон «Про національну поліцію» не містить обов'язкової вимоги про наявність у кандидата на посаду поліцейського саме юридичної освіти, окрім деяких керівних посад. Тож, з урахуванням зазначеного, вважаємо, що голова дисциплінарної комісії, як особа, яка керує її роботою, звітує про результати проведеного службового розслідування і підписує відповідні документи з цього приводу, має бути поліцейський із належним рівнем фахової підготовки у сфері права.

Далі вважаємо за необхідне звернути увагу на таку важливу обставину як юридична обов'язковість результатів службової перевірки. Справа у тому, що згідно законодавства вирішення питання про застосування дисциплінарного стягнення до працівника поліції цілком залежить від волі відповідного керівника органу поліції – особи, яка безпосередньо у проведенні службового розслідування участі не приймає. Так, у разі якщо за результатами розгляду матеріалів службового розслідування (справи) дисциплінарна комісія встановить наявність у діях (бездіяльності) поліцейського дисциплінарного проступку, керівнику, який призначив службове розслідування, вносяться пропозиції щодо накладення на поліцейського дисциплінарного стягнення. Уповноважений керівник, враховуючи характер проступку, обставини, за яких він був учинений, особу порушника, ступінь його вини, обставини, що пом'якшують або обтяжують відповідальність, попередню поведінку поліцейського, його ставлення до служби, визначає вид дисциплінарного стягнення, що підлягає застосуванню до поліцейського, та видає письмовий наказ про його застосування. У разі якщо керівник не уповноважений на застосування дисциплінарних стягнень, він порушує перед старшим прямим керівником клопотання про притягнення

поліцейського до дисциплінарної відповідальності. Застосування до поліцейського, винного в учиненні дисциплінарного проступку, дисциплінарних стягнень та їх виконання здійснюються з урахуванням вимог статей 19-22 Дисциплінарного статуту Національної поліції України [114; 126]. Тобто наділяючи досліджувані дисциплінарні комісії досить широким колом повноважень щодо проведення службового розслідування як то:

- 1) відвідувати місце скоєння можливого дисциплінарного проступку, при цьому не перешкоджати здійсненню правоохоронними органами огляду місця події в межах кримінального процесуального чи адміністративного законодавства;
- 2) викликати поліцейського, стосовно якого проводиться службове розслідування, а також запрошувати інших працівників органів (підрозділів) поліції, інших осіб (за їх згодою), які обізнані або мають стосунок до обставин, що стали підставою для призначення службового розслідування, й одержувати від них усні або письмові пояснення, здійснювати фіксацію технічними засобами за згодою особи, з якою проводиться бесіда, її усних пояснень, а також одержувати документи, які стосуються службового розслідування;
- 3) проводити одночасні опитування осіб, у поясненнях яких про обставини дисциплінарного проступку є суттєві розбіжності;
- 4) одержувати в органах, закладах, установах поліції та їх підрозділах чи за запитом в інших органах державної влади та органах місцевого самоврядування необхідні документи або їх копії та долучати до матеріалів службового розслідування;
- 5) вивчати документи, що мають стосунок до службового розслідування, у разі потреби знімати з них копії і долучати до матеріалів службового розслідування; тощо.

Нормотворець, у той же час, не запровадив жодних гарантій обов'язковості врахування висновків дисциплінарної комісії при вирішенні питання про застосування до поліцейського дисциплінарного стягнення. А від так даний орган фактично суто дорадчий характер. Що, власне кажучи, і підтверджує чинне законодавство, надаючи керівнику право приймати рішення відмінне від запропонованого дисциплінарною комісією за результатами проведеного

службового розслідування. Так, згідно Наказ МВС України «Про реалізацію окремих положень Дисциплінарного статуту Національної поліції України» від 07.11.2018 № 893, уповноважений керівник або особа, яка виконує його обов'язки, під час службового розслідування затверджує висновок службового розслідування та з урахуванням зібраних за результатами його проведення матеріалів приймає рішення, що може відрізнятися від запропонованого дисциплінарною комісією [126].

Переконані, що з метою забезпечення законності та обґрунтованості притягнення поліцейського до дисциплінарної відповідальності за результатами службового розслідування, попередження можливих випадків свавілля і зловживань з боку відповідних керівників поліції своїм посадовим становищем, необхідно передбачити, що у випадку, якщо керівник приймає рішення, яке відрізняється від рекомендованого дисциплінарною комісією у затвердженому цим керівником висновку даної комісії, він має належним чином обґрунтувати (вмотивувати) свою позицію.

І останнє питання, на яке ми хотіли б звернути увагу у межах даного підрозділу, є законодавча регламентація порядку адміністративного оскарження поліцейським результатів проведення відносно нього службового розслідування. Проблема полягає у тому, що чинне законодавство досить поверхнево регулює процедуру реалізації даної форми оскарження. Процедура у юридичній сфері являє собою особливий нормативно встановлений порядок здійснення юридичної діяльності, яка забезпечує реалізацію норм матеріального права та заснованих на них матеріальних правовідносин, які охороняються від порушень правовими санкціями [16, с.97; 44]. Під адміністративною процедурою, пише В. В. Галуцько, слід розуміти встановлений законодавством порядок розгляду і розв'язання органами публічної адміністрації індивідуальних адміністративних справ з метою забезпечення прав, свобод та законних інтересів фізичних і юридичних осіб, нормального функціонування громадянського суспільства та держави [2, с.276]. О.В. Кузьменко зазначає,

що процедура детермінує порядок здійснення суб'єктами правовідносин юридично значущих дій, які у своїй сукупності становлять юридичний процес [74, с. 15]. Тобто адміністративна процедура визначає послідовність, порядок реалізації поліцейським права на адміністративне оскарження. Однак наразі такий порядок обмежується лише декількома нормами, які встановлюють строк, протягом якого може бути здійснене оскарження, суб'єкта, до якого воно здійснюється та строки розгляду звернення поліцейського. У той час як ряд важливих питань, які стасують: прав і обов'язків поліцейського на етапі адміністративного оскарження результатів службового розслідування; прав і обов'язків суб'єкта, який розглядає зварення (рапорт) поліцейського; можливості визнання причин пропуску строків звернення поважними; строків повідомлення поліцейського про результати розгляду рапорту та ін.. не отримали змістовного законодавчого урегулювання. Така ситуація, вочевидь, не сприяє зміцненню гарантій захисту прав і законних інтересів поліцейських та потребує більш суттєвої уваги нормотворця.

Запропоновані у даному підрозділі кроки щодо удосконалення проведення службового розслідування в органах Національної поліції України мають, на нашу думку, підвищити якість та дієвість даної процедури, а також забезпечити належний рівень захищеності прав поліцейських, відносно яких дане розслідування проводиться.

Висновки до третього розділу

Узагальнено зарубіжний досвід правового регулювання проведення службового розслідування в органах поліції на території таких країн, як Сполучені Штати Америки, Велика Британія, Франція, Бельгія, Республіка Білорусь, Російська Федерація та Республіка Казахстан. Здійснений аналіз показав різноманітність підходів до регламенту питання управління, реалізації та нормативного закріплення механізму службового розслідування. Кожен з видів розкритого досвіду має свої негативні та позитивні

особливості. Через це, в рамках українського правового простору не можна імплементувати якусь одну модель правового регулювання та забезпечення службового розслідування в органах поліції. Більш доцільним та ефективним стане запозичення комплексного досвіду, переробленого під національні тенденції управління в поліцейській сфері. Беручи до уваги зазначений фактор ми вважаємо, що необхідним є перейняття наступних моментів зарубіжного досвіду:

- по-перше, на прикладі Великої Британії та Бельгії порядок, строки, суб'єктів виконання, підстави та інші невід'ємні елементи службового розслідування варто закріпити не в підзаконній нормативно-правовій базі, а законодавчому акті, який регламентує роботу Національної поліції України;
- по-друге, встановити на законодавчому рівні факти, які мають бути оцінені при проведенні службового розслідування, а також чіткий перелік обов'язків посадових осіб, які уповноважені на його проведення на прикладі досвіду Республіки Білорусь та Республіки Казахстан;
- по-третє, спираючись на досвід окремих штатів Сполучених Штатів Америки, слід виділити в структурі органів поліції окремий, незалежний орган, який буде мати виключні повноваження на проведення службових розслідувань та робити відповідні висновки по їх закінченню.

Підкреслено, що існує багато інших питань які можливо виділити та перейняти із зарубіжного досвіду правового регулювання проведення службового розслідування в органах поліції. Однак, саме вище наведені пункти, на наш погляд, дозволять переорієнтувати механізм службового розслідування, зробивши з нього не просто «каральну машину», а законну, справедливу та ефективну процедуру, яка дозволить притягнути до відповідальності недбалих, винних та виправдати невинуватих співробітників поліції.

Доведено, що участь громадськості у роботі Дисциплінарних комісій є важливою умовою зміцнення і поглиблення взаємодії органів поліції із населенням та забезпечення належного рівня громадського контролю в

системі даних державних органів. Підкреслено, що особливе значення взаємодії органів національної поліції, як обов'язкової умови вдосконалення якості та ефективності виконання нею своїх суспільних завдань і функцій, не піддається сумніву. Для того, щоб дана взаємодія мала реальний, а не декларативний характер, мають бути запроваджені відповідні форми залучення, включення громадськості до роботи органів національної поліції.

Важливість залучення громадськості до активної взаємодії із органами національної поліції обумовлена не лише потребою повернення довіри населення до неї та підвищення її суспільного іміджу, але й створенням додаткового механізму контролю за якістю та законністю роботи даного органу. Відмічено, що влада в цілому усвідомлює необхідність забезпечення взаємодії, зокрема у формі громадського контролю, суспільства і правоохоронними органами.

Наголошено, що застосований законодавцем підхід до врегулювання проблеми залучення громадськості до Дисциплінарних комісій викликає ряд зауважень. А саме йдеться про те, що питання залучення громадян до взаємодії із органами національної поліції у ряді важливих напрямків повністю залежить від бажання керівництва даного органу влади. Зокрема це стосується участі представників громадськості у роботі дисциплінарних комісій в системі національної поліції. Така ситуація дає цілком обґрунтовані підстави для сумніву у можливостях громадськості належним чином перевіряти стан дотримання режиму законності в системі органів національної поліції. Адже проведення службового розслідування і застосування дисциплінарного стягнення до поліцейського, який вчинив відповідне правопорушення – це форма реагування на порушення зазначеної законності. З огляду на вище викладене, вбачається, що з метою забезпечення належного рівня повноти, об'єктивності та неупередженості проведення розслідування, було б доцільним закріпити у законодавстві, що у випадках, коли підставою для проведення службового розслідування є порушення поліцейським конституційних прав і свобод людини та

громадянина, а також у разі перевірки пов'язаної із можливим порушенням поліцейським антикорупційного законодавства, до роботи у складі дисциплінарної комісії в обов'язковому порядку має залучатися представник (представники) громадськості. З метою забезпечення належного рівня повноти, об'єктивності та неупередженості проведення розслідування.

Відмічено, що важливим питанням щодо формування дисциплінарних комісій в органах національної поліції, яке, на нашу думку, необхідно удосконалити, є встановлення вимоги про те, що головою комісії обов'язково має бути особа, яка має вищу юридичну освіту. Адже наразі чинне законодавство не містить якихось конкретних вимог ані щодо професійних, ані щодо морально-ділових якостей поліцейських, які обираються до складу дисциплінарної комісії. Звісно можна посилатися на те, що кожен громадянин перед тим як вступити на службу в поліцію, а також під час його просування по ній проходить у встановленому порядку оцінювання його професійного рівня та особистих якостей. Однак це не спростовує тієї обставини, що серед працівників поліції, наприклад, можуть бути такі, які мають непогашене дисциплінарне стягнення. Вбачається цілком логічним, що такий поліцейський не може бути залучений до роботи в дисциплінарній комісії, втім законодавство прямої заборони з цього приводу не містить. Доведено, що голова дисциплінарної комісії, як особа яке керує її роботою, звітує про результати проведеного службового розслідування і підписує відповідні документи з цього приводу, має бути поліцейський із належним рівнем фахової підготовки у сфері права.

Звернено увагу на таку важливу обставину як юридична обов'язковість результатів службової перевірки. Справа у тому, що згідно законодавства вирішення питання про застосування дисциплінарного стягнення до працівника поліції цілком залежить від волі відповідного керівника органу поліції – особи, яка безпосередньо у проведенні службового розслідування участі не приймає. Відзначено, що нормотворець, у той же час, не запровадив жодних гарантій обов'язковості врахування висновків дисциплінарної комісії

при вирішенні питання про застосування до поліцейського дисциплінарного стягнення. А від так даний орган фактично суто дорадчий характер. Що, власне кажучи, і підтверджує чинне законодавство, надаючи керівнику право приймати рішення відмінне від запропонованого дисциплінарною комісією за результатами проведеного службового розслідування.

Встановлено, що з метою забезпечення законності та обґрунтованості притягнення поліцейського до дисциплінарної відповідальності за результатами службового розслідування, попередження можливих випадків свавілля і зловживань з боку відповідних керівників поліції своїм посадовим становище, необхідно передбачити, що у випадку, якщо керівник приймає рішення, яке відрізняється від рекомендованого дисциплінарною комісією у затвердженому цим керівником висновку даної комісії, він має належним чином обґрунтувати (вмотивувати) свою позицію.

Відмічено, що запропоновані кроки щодо удосконалення проведення службового розслідування в органах Національної поліції України мають, на нашу думку, підвищити якість та дієвість даної процедури, а також забезпечити належний рівень захищеності прав поліцейських, відносно яких дане розслідування проводиться.

ВИСНОВКИ

У дисертації наведено теоретичне узагальнення та нове вирішення наукового завдання, яке полягає в тому, щоб на основі аналізу наукової літератури, а також норм чинного законодавства України встановити сутність та особливості адміністративно-правових засад проведення службового розслідування в органах Національної поліції України, а також на підставі дослідження позитивного досвіду провідних країн світу надати науково обґрунтовані пропозиції та рекомендації щодо вдосконалення відповідного нормативно-правового забезпечення. У результаті дослідження сформульовано низку нових наукових висновків, а саме [5-13]:

1. Встановлено, що службове розслідування – це необхідний елемент дисциплінарного провадження, що є адміністративно-процесуальною діяльністю, яка здійснюється спеціально уповноваженим органом – дисциплінарною комісією – та полягає в збиранні, перевірці й оцінці матеріалів і відомостей про дисциплінарний проступок поліцейського з метою з'ясування всіх обставин його вчинення (причин та умов, вини поліцейського, ступеня тяжкості дисциплінарного проступку, розміру заподіяної шкоди), а також аналізу отриманої інформації задля підготовки пропозицій щодо усунення причин учинення правопорушень.

Аргументовано положення, згідно з яким особливостями службового розслідування є те, що воно: 1) здійснюється на підставі інформації про дисциплінарний проступок поліцейського; 2) має відповідати таким критеріям, як своєчасність, повнота, об'єктивність і неупередженість під час з'ясування всіх обставин учинення дисциплінарного проступку; 3) ґрунтується на чітко визначених адміністративно-правових засадах; 4) здійснюється спеціально уповноваженим суб'єктом – дисциплінарною комісією; 5) провадиться в певних чітко визначених формах шляхом реалізації встановлених законодавством правомочностей; 6) має подвійну

мету: по-перше, безпосереднє з'ясування всіх обставин окремого дисциплінарного проступку конкретного поліцейського (причин та умов його вчинення, вини поліцейського, ступеня тяжкості проступку, розміру заподіяної шкоди); по-друге, здійснення попереджувально-профілактичної діяльності – підготовка пропозицій щодо усунення причин учинення подібних дисциплінарних проступків на підставі аналізу інформації, отриманої в процесі окремого розслідування.

2. З'ясовано, що роль службового розслідування можна розглядати в соціальному та юридичному значенні залежно від напрямів і способів його впливу на суспільні відносини. Соціальна роль службового розслідування полягає в тому, що його проведення визначає негативне ставлення до порушників поліцейської професійної дисципліни з боку інших поліцейських (внутрішній соціальний аспект); демонструє суспільству реакцію керівництва поліції на дисциплінарні проступки підлеглих як на неприпустиму поведінку (публічний соціальний аспект), що сприяє формуванню довіри до поліції як до органу державної виконавчої влади, попри можливі дисциплінарні правопорушення окремих її представників. Юридична роль полягає: по-перше, у перевірці достовірності інформації про дисциплінарний проступок, тобто у встановленні наявності чи відсутності факту дисциплінарного проступку конкретного поліцейського; по-друге, у визначенні всіх обставин його вчинення (причин та умов, вини, ступеня тяжкості дисциплінарного проступку, розміру заподіяної шкоди); по-третє, в аналізі отриманої в процесі здійснення службового розслідування інформації та підготовки пропозицій щодо усунення причин учинення подібних дисциплінарних проступків; по-четверте, в обов'язковому повному та своєчасному інформуванні керівника, який призначив службове розслідування, про всі обставини, які було виявлено в процесі його проведення.

3. Встановлено, що правові засади проведення службового розслідування в органах Національної поліції України визначені низкою різноманітних нормативно-правових актів, різних як за юридичною силою,

так і за галуззю походження (норми конституційного, трудового та адміністративного права). Причому норми конституційного права визначають основоположні засади як діяльності поліції, так і проведення службових розслідувань в органах поліції. Норми трудового права мають загальне значення та практично не застосовуються в межах правового регулювання проведення службових розслідувань.

Наголошено на тому, що норми адміністративного права посідають чільне місце в системі правових засад проведення службового розслідування в органах Національної поліції України, адже в них закріплено: правовий статус суб'єктів проведення службового розслідування (їхні права, обов'язки, юридична відповідальність і гарантії діяльності); правовий статус службовців, щодо яких це розслідування проводять; порядок і процедуру проведення службового розслідування; порядок оскарження результатів розслідування. Водночас недоліком визнано те, що нормами адміністративного права недостатньо врегульовано питання залучення громадськості до проведення службових розслідувань.

4. Доведено, що на сьогодні дисциплінарна комісія є спеціально створеним тимчасовим суб'єктом проведення службового розслідування, у складі трьох або більше осіб, які склали Присягу працівника поліції, що починає реалізацію своїх повноважень з моменту видання наказу про її створення і призначення службового розслідування та припиняє діяльність у день затвердження уповноваженим керівником висновку службового розслідування, діяльність якої полягає в збиранні, перевірці, оцінці матеріалів і відомостей про дисциплінарний проступок поліцейського з метою своєчасного, повного та об'єктивного з'ясування всіх обставин його вчинення, установлення причин й умов учинення дисциплінарного проступку, вини поліцейського, ступеня тяжкості дисциплінарного проступку, розміру заподіяної шкоди та для підготовки пропозицій щодо усунення причин учинення дисциплінарних проступків.

5. Констатовано, що підставою проведення службового розслідування не завжди є власне факт учинення поліцейським дисциплінарного проступку, оскільки першочерговою та безпосередньою метою службового розслідування є встановлення об'єктивного факту вчинення проступку, який не завжди може бути встановлено. У процесі проведення службового розслідування може бути виявлено відсутність факту дисциплінарного проступку або, за його наявності, – непричетність конкретного поліцейського до вчинення цього проступку. Основною підставою для проведення службового розслідування є наказ керівника, що видається на підставі: по-перше, наявності інформації, яка вже оцінена громадянами, посадовими особами, поліцейськими, засобами масової інформації як така, що містить дані про вчинення поліцейським дисциплінарного проступку; по-друге, наявності певної інформації, оціненої керівником, уповноваженого застосовувати до поліцейського дисциплінарне стягнення, що є достатньою для визначення в поведінці поліцейського ознак дисциплінарного проступку.

6. Сформульовано висновок про те, що організація проведення службового розслідування в органах Національної поліції України становить процес підготовки компетентним суб'єктом необхідних умов для своєчасного, об'єктивного та неупередженого здійснення цього розслідування, забезпечення його цілеспрямованого, послідовного й результативного характеру. Зазначено, що організація будь-якої діяльності, зокрема щодо проведення службового розслідування в органах поліції, передбачає визначення кола осіб, які будуть її реалізовувати, розподіл між ними функцій, встановлення завдань, форм і способів їх виконання, надання в розпорядження виконавців відповідних ресурсів і засобів, а також створення інших умов, необхідних для ефективного здійснення цієї діяльності.

7. З'ясовано, що оскарження результатів проведення службового розслідування в органах Національної поліції України є правовим інститутом, який охоплює юридичні матеріальні та процедурно-процесуальні

аспекти звернення поліцейського, відносно якого було проведено службове розслідування, до відповідного суду з метою захисту власних прав і законних інтересів та вирішення цим судом спірної ситуації, з приводу якої було подано звернення. Встановлено, що в чинному українському законодавстві передбачено необхідні для поліцейських юридичні інструменти захисту ними своїх прав, якими вони можуть скористатись у разі непогодження з результатами проведеного стосовно них службового розслідування. Зауважено, що чільне місце з-поміж таких засобів, безперечно, належить інституту судового оскарження, який покликаний забезпечувати панування в державі й суспільстві правової справедливості, зокрема через можливість оспорювати в суді правомірність дій (бездіяльності) суб'єктів владних повноважень. Водночас не слід применшувати значення адміністративної форми оскарження, яка, за умови її якісної законодавчої регламентації, слугує ефективним засобом захисту прав поліцейських.

8. Аргументовано доцільність комплексного запозичення досвіду зарубіжних країн, який слід адаптувати до національних тенденцій управління в поліцейській сфері. На підставі вивчення досвіду Великої Британії та Бельгії запропоновано закріпити порядок, строки, суб'єкти виконання, підстави й інші невід'ємні елементи службового розслідування не в підзаконній нормативно-правовій базі, а у відповідному законі, який регламентує роботу Національної поліції України. З огляду на досвід Республіки Білорусь та Республіки Казахстан, констатовано доцільність визначення на законодавчому рівні фактів, які необхідно оцінювати під час проведення службового розслідування, а також чіткого переліку обов'язків посадових осіб, уповноважених на його проведення. Спираючись на досвід окремих штатів США, запропоновано передбачити в структурі органів поліції окремий незалежний орган, який буде мати виключні повноваження щодо проведення службових розслідувань та робити відповідні висновки після їх закінчення.

9. Виокремлено такі напрями вдосконалення проведення службового розслідування в органах Національної поліції України: 1) покращення адміністративно-правового механізму залучення громадськості до роботи в дисциплінарних комісіях, що є передумовою зміцнення та поглиблення взаємодії органів поліції з населенням, забезпечення належного рівня громадського контролю в системі цих державних органів; 2) встановлення вимоги про те, що головою дисциплінарної комісії повинна бути особа, яка має вищу юридичну освіту, оскільки наразі чинне законодавство не містить конкретних вимог ані щодо професійних, ані щодо морально-ділових якостей поліцейських, яких обирають до складу дисциплінарної комісії; 3) забезпечення юридичної обов'язковості результатів службової перевірки, адже згідно із законодавством вирішення питання про застосування дисциплінарного стягнення до працівника поліції цілком залежить від волі відповідного керівника органу поліції – особи, яка безпосередньо в проведенні службового розслідування участі не бере.

Зауважено, що запропоновані кроки в напрямі вдосконалення проведення службового розслідування в органах Національної поліції України мають суттєво підвищити ефективність цієї процедури, а також забезпечити належний рівень захищеності прав поліцейських, стосовно яких це розслідування проводять.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Адміністративне право зарубіжних країн : курс лекцій / [О. В. Кузьменко, І. Д. Пастух, О. Є. Користін та ін.] ; за ред. О. В. Кузьменко ; Нац. Акад. внутр. справ. Київ : Юрінком Інтер, 2014. 525 с.
2. Адміністративне право України : навч. посіб. : у 2 т. / [В. В. Галуцько, В. І. Олефір, М. П. Пихтін та ін.] ; за заг. ред. В. В. Галуцька. Херсон : Херсонська міська друкарня, 2011. Т. 1. Загальне адміністративне право. 320 с.
3. Адушкин Ю. С. Дисциплинарное производство в СССР. Саратов : Саратов. ун-т, 1986. 128 с.
4. Алехин А. П., Кармолицкий А. А., Козлов Ю. М. Административное право Российской Федерации : учебник. М. : Зерцало, 2008. 680 с.
5. Астаф'єв А. А. Дисциплінарний проступок, як підстава проведення службового розслідування в органах Національної поліції України. *Visegrad journal on human rights*. 2019. № 6/3. Р. 143–148. (Словацька Республіка)
6. Астаф'єв А. А. До проблеми визначення поняття дисциплінарне провадження в органах Національної поліції України. *Теорія і практика сучасної юриспруденції* : Міжнарод. наук.- практ. конф. (м. Київ, 7–8 груд. 2018 р.). Київ, 2018. С. 51–54.
7. Астаф'єв А. А. До проблеми визначення поняття та особливості службового розслідування в органах Національної поліції України. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2017. Вип. 1, т. 5. С. 167–173.
8. Астаф'єв А. А. До проблеми юридичної обов'язковості результатів службової перевірки в органах Національної поліції України. *Сучасний стан і перспективи розвитку держави і права* : матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (м. Львів, 19–20 черв. 2020 р.). Львів, 2020. С. 41–44.

9. Астаф'єв А. А. До характеристики правових засад проведення службового розслідування в органах Національної поліції України. *Юридична наука*. 2019. № 2. С. 190–195.
10. Астаф'єв А. А. Повноваження суб'єктів проведення службового розслідування в органах Національної поліції України. *Юридична наука*. 2019. № 6. С. 167–173.
11. Астаф'єв А. А. Проведення службового розслідування як засіб стимулювання службової дисципліни. *Право як ефективний суспільний регулятор* : матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (м. Львів, 15–16 лют. 2019 р.). Львів, 2019. С. 32–34.
12. Астаф'єв А. А. Роль та значення проведення службового розслідування в органах Національної поліції України. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2018. Вип. 2, т. 5. С. 131–136.
13. Астафьев А. А. К проблеме привлечения общественности к проведению служебных расследований в органах Национальной полиции Украины. *Право и Закон*. 2020. № 1. С. 112–116. (Кыргызская Республика).
14. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления : курс лекций. М. : Юрид. лит., 1997. 400 с.
15. Баглаєнко С. С. Особливості правового регулювання службових розслідувань в органах Національної поліції України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.05. Харків, 2019. 205 с.
16. Байтин М. И., Яковенко О. В. Теоретические вопросы правовой процедуры. *Журнал российского права*. 2000. № 8. С. 93–102.
17. Бандурка А. М., Тищенко Н. М. Административный процесс : учебник для вузов. Харьков : НУВД, 2001. 352 с.
18. Бандурка О. М., Соболев В. О. Теорія та методи роботи з персоналом в органах внутрішніх справ : підручник. Харків : Ун-т внутр. справ, 2000. 480 с.
19. Бандурка О. М., Тищенко М. М. Адміністративний процес : підручник для вищих навч. закл. Київ : Літера ЛТД, 2002. 288 с.

20. Баранник П. Д. Организация деятельности полиции: региональный аспект. *Форум права* : електрон. наук. фахове вид. 2014. № 1. С. 24–32.
21. Безрук Т. Дисциплінарна відповідальність: за що, ким та коли накладаються дисциплінарні стягнення. *Державний службовець*. 2016. № 4. URL: <https://i.factor.ua/ukr/journals/ds/2016/april/issue-4/article-17093.html>
22. Бельский К. С. Персональная ответственность в советском государственном управлении (понятие, формы, факторы, укрепления). М. : ВЮЗИ, 1988. 94 с.
23. Бесчастный В. М. Імідж як складова успіху правоохоронця: до постановки проблеми. *Віче*. 2012. № 2. С. 6–8.
24. Білоконь М. В. Державне управління у сфері охорони громадського порядку : монографія. Харків : НУВС, 2004. 700 с.
25. Богуцький В. В., Мартиновський В. В. Проведення у справах про адміністративні правопорушення : навч. посіб. Харків : ФІНН, 2009. 176 с.
26. Бородін І. Дисциплінарна відповідальність та дисциплінарне провадження. *Право України*. 2006. № 12. С. 93–97.
27. Бортняк В. А., Бортняк К. В. Особливості застосування заходів дисциплінарної відповідальності до працівників податкової служби. *Правничий вісник Університету "КРОК"*. 2010. Вип. 5(1). С. 14–20. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pvuk_2010_5\(1\)_4](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pvuk_2010_5(1)_4).
28. Бюджетний менеджмент : навч. посіб. / Л. В. Панкевич, М. А. Зварич, П. Я. Могиляк, Б. І. Хомічак. Київ : Знання, 2006. 293 с. URL: https://pidruchniki.com/1494051139205/ekonomika/oblik_vikonannya_byudzhetu
29. Вапнярчук Н. М. Правове регулювання дисциплінарної відповідальності державних службовців в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.05. Луганськ, 2010. 20 с.
30. Варенцова В. Г., Шахов В. Д. Дисциплина: права и ответственность. Свердловск : Сред. Урал. кн. изд-во, 1985. 128 с.

31. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і допов.) / [уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел]. Київ ; Ірпінь : Перун, 2005. 1728 с.
32. Венедиктов В. С. Трудове право України : підручник. Київ : Істина, 2008. 384 с.
33. Воловик В. Проведення службового розслідування стосовно державних службовців. *Право України*. 1995. № 11. С. 51–53.
34. Гавриленко Д. А. Государственная дисциплина: сущность, функции, значение / под ред. А. П. Шергина. Минск : Наука и техника, 1988. 326 с.
35. Гавриленко Д. А. Дисциплина в советском государственном аппарате и организационно-правовые средства ее обеспечения. Минск: Наука и техника, 1979. 152 с.
36. Гладун З. С. Державна політика охорони здоров'я в Україні (адміністративно-правові проблеми формування і реалізації) : монографія. Тернопіль : Економічна думка, 2005. 460 с.
37. Гончарук С. Т. Адміністративне право України : навч. посіб. Київ : Нац. акад. внутр. справ, 2000. 240 с.
38. Грибок І. О. Оскарження рішень органів виконавчої влади в адміністративному порядку : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2006. 220 с.
39. Григорчук М. В. Значення судового захисту в утвердженні конституційних засад під час здійснення діяльності суб'єктами господарювання. *Часопис Київського університету права*. 2016. № 4. С. 165–169.
40. Грохольський В. Л. Реформування органів внутрішніх справ як чинник розбудови правової, демократичної держави. *Роль та місце ОВС у розбудові демократичної правової держави* : матеріали V міжнар. наук.-практ. конф. (Одеса, 26 квіт. 2013 р.). Одеса, 2013. С. 8–10.
41. Гурін В. В. Службове розслідування в органах внутрішніх справ України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2003. 18 с.

42. Гурковський М. П., Єсімов С. С. Принципи правового стимулювання службової діяльності в Національній поліції. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ*. 2018. № 3. С. 129–139. URL: http://www2.lvduvs.edu.ua/documents_pdf/visnyky/nvsv/nvsvy_03_2018/15.pdf

43. Гусов К. Н. Ответственность по российскому трудовому праву : науч.-практ. пособ. М. : ТК Велби ; Проспект, 2008. 272 с.

44. Денисюк Д. С. Адміністративно-правові засади дозвільної діяльності ДАІ МВС України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2010. 192 с.

45. Дімітров Ю. Д. Правова держава в контексті законотворення, судової і адміністративної реформ : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Одеса, 1997. 16 с.

46. Додаток до Рекомендації № R (2000) 10 Комітету Міністрів державам-членам Ради Європи щодо кодексів поведінки державних службовців : прийнята Комітетом міністрів на 106 сесії 11 трав. 2000 р. URL: http://www.dridu.dp.ua/cpk/Lib/7_Zapobigannya%20ta%20protydiya%20proyavam%20korup/Legislation/Legislature/Rekomend_poved_DS.pdf

47. Додаток до Рекомендації № R (2000) 6 Комітету Міністрів Ради Європи про статус публічних службовців у Європі : схв. Комітетом Міністрів 24 лют. 2000 р. на 699-му засіданні Заступників Міністрів. *Council of Europe* : [сайт]. URL: <https://wcd.-coe.int/ViewDoc.asp?id=340693&Site=CM>

48. Дюги Л. Конституционное право. Общая теория государства / [пер. с фр. В. Краснокутский, Б. Сыромятников, А. Ященко, прив.-доц. Моск. ун-та ; предисл. : Л. Дюги, П. Новгородцев, проф]. М. : Изд. т-ва И. Д. Сытина, 1908. 1000 с.

49. Закон України «Про судоустрій і статус судців» : наук.-практ. комент. / за ред. В. В. Молдована. Київ : Центр учбової літератури, 2011. 528 с.

50. Закордонний досвід оцінки ефективності поліцейської діяльності та перспективи його використання в Україні : наук.-метод. рек. / [сост. К. Л. Бугайчук, І. О. Святокум, В. В. Чумак]. Харків : Харк. нац. ун-т. внутр. справ, 2016. 52 с.
51. Захаров Є. Громадський контроль і права людини. *Громадянська мережа «ОПОРА»* : [сайт]. URL: <https://opora.lviv.ua/529-2/>
52. Илясов С. Г. Дисциплинарная ответственность работников органов внутренних дел : учеб. пособ. М. : Учеб.-метод. кабинет МВС СССР, 1974. 42 с.
53. Ільницький В. О. Європейський досвід правового регулювання адміністративно-процесуальної діяльності органів Національної поліції. *Молодий вчений*. 2016. № 12 (39). С. 581–587.
54. Іншин М. І. Проблеми правового регулювання праці державних службовців України : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.05. Харків, 2005. 452 с.
55. Каменєв М. Системні проблеми, що перешкоджають ефективній діяльності поліції. *Права людини в діяльності української поліції 2017* : аналіт. звіт / за заг. ред. Є. О. Крапивіна. Київ : Софія-А, 2018. 208 с.
56. Качинська М. Взаємодія поліції та громадськості як форма превенції насильства в сім'ї. *Visegrad journal on human rights*. 2017. № 1/2. Р. 96–100. URL: <http://dspace.univd.edu.ua/xmlui/handle/123456789/2241>
57. Ківалов С. В., Біла А. Г. Адміністративне право України : навч.-метод. посіб. [2-е вид., перероб. і допов.]. Одеса : Юрид. літ., 2002. 312 с.
58. Кісіль З. Р., Кісіль Р. В. Адміністративне право : навч. посіб. [3-тє вид.]. Київ : Алерта ; ЦУЛ, 2011. 696 с. URL: https://pidruchniki.com/1835010845268/pravo/institut_administrativnogo_oskarzhennya_administrativna_skarga
59. Клочко А. М., Сибина В. О. Громадський контроль за діяльністю поліції в Україні. *Вісник Національного університету цивільного захисту України*. Серія : Державне управління. 2017. Вип. 1. С. 194–201.

60. Коваленко К. В. Зарубіжний досвід правового регулювання дисциплінарної відповідальності працівників правоохоронних органів. *Форум права* : електрон. наук. фахове вид. 2015. № 3. С. 102–106.

61. Коваленко К. В. Правове регулювання дисциплінарної відповідальності працівників органів внутрішніх справ : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.05. Луганськ, 2009. 21 с.

62. Коваленко К. В. Щодо правового регулювання дисциплінарної відповідальності поліцейських в Україні. *Форум права* : електрон. наук. фахове вид. 2016. № 4. С. 146–149. URL: <file:///C:/Users/7272~1/AppData/Local/Temp/hKaLdcewT8Rd8sNFc1ql1fWTBqVwo1a7.pdf>

63. Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України від 6 лип. 2005 р. № 2747-IV ; в редакції Закону № 2147-VIII від 03 жовт. 2017 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2017. № 48. Ст. 436. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15>

64. Кодекс законів про працю України : затв. Законом Української РСР від 10 груд. 1971 р. № 322-VIII. *Відомості Верховної Ради Української РСР*. 1971. додаток до № 50. Ст. 375. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/322-08#n1170>

65. Кодекс поведінки посадових осіб із підтримання правопорядку : затв. Резолюцією 34/169 Генеральної Асамблеї ООН від 17 груд. 1979 р. *Верховна Рада України* : [сайт]. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_282

66. Комісаров С. А. Взаємодія поліції й населення як стратегічний напрям діяльності органів правопорядку: міжнародний аспект. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2018. № 2. С. 123–126.

67. Конституція України : прийнята від 28 черв. 1996 р. *Верховна Рада України* : [сайт]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>

68. Корнієнко П. С. Судовий захист як пріоритетна форма правозахисної діяльності в Україні. *Судова апеляція*. 2017. № 1. С. 13–20.
69. Крижановський А. С., Крижановська В. А. Правові засади дисциплінарного провадження в органах Національної поліції України. *Вісник Національного університету "Львівська політехніка"*. Серія : Юридичні науки. 2016. № 845. С. 99–106. URL: <http://science.lpnu.ua/sites/default/files/journal-paper/2017/aug/5806/vnulpurn201684517.pdf>
70. Крылов Б. С. Организация деятельности органов внутренних дел зарубежных стран. Управление полицией зарубежных стран. М. : Акад. МВД СССР, 1980. 158 с.
71. Крылов В. С. Полиция Великобритании. Основные черты организации и деятельности : учеб. пособ. М. : МВШ МВД СССР, 1974. 48 с.
72. Кузнєцов В. О. Відповідальність працівників податкової міліції за адміністративні проступки та порядок її реалізації : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Ірпінь, 2004. 23 с.
73. Кузнєцов В. О. Відповідальність працівників податкової міліції за адміністративні проступки та порядок її реалізації : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Ірпінь, 2004. 261 с.
74. Кузьменко О. В. Адміністративний процес у парадигмі права : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2006. 32 с.
75. Кузьменко О. В. Курс адміністративного процесу : навч. посіб. Київ : Юрінком Інтер, 2012. 208 с. URL: https://pidruchniki.com/1176042847580/pravo/vidi_skarg
76. Ластович Д. М. Місце та значення поліцейських послуг в діяльності національної поліції. Форум права : електрон. наук. фахове вид. 2016. № 1. С. 141–146. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index.
77. Логвиненко Б. О., Кравченко І. С. Взаємодія поліції та суспільства на засадах партнерства в діяльності підрозділів превентивної діяльності : метод. рек. Дніпро : Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ, 2018. 20 с.

78. Лошицький М. В. Адміністративне оскарження як спосіб захисту прав громадян у діяльності органів публічної адміністрації. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Серія : Право. 2015. Вип. 31(2). С. 146–150.

79. Луценко О. Є. Притягнення до дисциплінарної відповідальності державного службовця за дії, що шкодять авторитету державної служби. *Сфера дії трудового права та права соціального забезпечення* : матеріали V Всеукр. наук.-практ. конф. (м. Харків, 28 жовт. 2016 р.) / за заг. ред. К. Ю. Мельника ; МВС України ; Харк. нац. ун-т внутр. справ. Харків, 2016. С. 188–191.

80. Лученко Д. В. Про позасудове оскарження в адміністративному праві та перспективи його розвитку в Україні. *Вісник Національного університету "Юридична академія України імені Ярослава Мудрого"*. Серія : Економічна теорія та право : зб. наук. пр. 2012. № 3 (10). С. 97–105.

81. Лушников А. М., Лушникова М. В. Курс трудового права : учебник : в 2 т. М. : Статут, 2009. Т. 2. Коллективное трудовое право. Индивидуальное трудовое право. Процессуальное трудовое право. 1151 с.

82. Малишев Б. Чотири проблеми із притягненням поліцейських до дисциплінарної відповідальності. *Центр політико-правових реформ* : [сайт]. URL: <http://www.pravo.org.ua/ua/news/20873661-chotiri-problemi-iz-prityagnennyam-politseyskih-do-distsiplinarnoyi-vidpovidalnosti>

83. Мацокін А. Дисциплінарних проступок, провадження, стягнення. *Держслужбовець*. 2018. № 10. URL: <https://i.factor.ua/ukr/journals/ds/2018/october/issue-10/article-39921.html>

84. Мачковский Г. И. Полиция (организация, кадры, уголовно-процессуальная деятельность). М. : ВНИИ МВД СССР, 1972. 166 с.

85. Медведенко Н. В. Правові та організаційні засади дисциплінарного провадження в органах Національної поліції України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Одеса, 2018. 22 с.

86. Медведенко Н. В. Правові та організаційні засади дисциплінарного провадження в органах Національної поліції України : дис. ... канд юрид наук : 12.00.07. Одеса, 2018. 256 с.
87. Мельник Р. С., Бевзенко В. М. Загальне адміністративне право : навч. посіб. / за заг. ред. Р. С. Мельника. Київ : Ваіте, 2014. 376 с.
88. Менджул М. В. Судовий захист прав та законних інтересів громадян. Ужгород : Вид-во О. Гаркуші, 2013. 212 с.
89. Миронюк Р. В. Громадський контроль за діяльністю поліції : монографія. Дніпро : Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ, 2020. 134 с.
90. Михайлова Г. Експерти Ради Європи сприяють реформуванню української міліції. URL: http://mvsinfo.gov.ua/official/2006/04/270406_1.html
91. Москвич Л. М., Подкопаєв С. В., Прилуцький С. В. Статус судді: питання теорії та практики : монографія. Харків : ІНЖЕК, 2004. 327 с.
92. Неумивайченко Н. Правила поведінки державних службовців. *Право України*. 2001. № 2. С. 80–83.
93. Ніколаєнко Я. М. Поняття та зміст права на судовий захист: сучасний погляд. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. Серія : Юриспруденція. 2014. Вип. 8. С. 48–50. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvmgu_jur_2014_8_14
94. Новак О. Д. Дисциплінарний проступок як підстава дисциплінарної відповідальності державних службовців. *Часопис Київського університету права*. 2012. № 2. С. 129–133.
95. Об органах внутренних дел Республики Беларусь : Закон Республики Беларусь от 17 июля 2007 г. № 263-З. *Эталон-ONLINE : законодательный портал* : [сайт]. URL: <https://etalonline.by/document/?regnum=h10700263>.
96. Об органах внутренних дел Республики Казахстан : Закон Республики Казахстан от 23 апреля 2014 г. № 199-V. *Законодательство Республики Казахстан* : [сайт]. URL: https://online.zakon.kz/document/?doc_id=31538985

97. Об утверждении Дисциплинарного устава органов внутренних дел Республики Беларусь и текста Присяги лиц рядового и начальствующего состава органов внутренних дел Республики Беларусь : указ Президента Республики Беларусь от 29 мая 2003 г. № 218. *Департамент охраны МВД Республики Беларусь* : [сайт]. URL: <http://centr.ohrana.gov.by/ru/zakonodatelstvouch/>.

98. Об утверждении Инструкции о порядке проведения служебных проверок в органах внутренних дел и внутренних войсках Министерства внутренних дел Республики Беларусь : постановление Министерства внутренних дел Республики Беларусь от 30 дек. 2002 г. № 294. *Континент : законодательный портал* : [сайт]. URL: http://continent-online.com/Document/?doc_id=30535134.

99. Осовська Г. В., Осовський О. А. Основи менеджменту : навч. посіб. Київ : Кондор, 2006. 664 с. URL: <http://www.info-library.com.ua/books-text-5412.html>

100. Пелих Н. А. Конституційні засади діяльності міліції України : автореф. дис. ... канд. юрид наук : 12.00.02. Київ, 2002. 21 с.

101. Пилипенко П. Д. Дисциплінарний проступок як підстава юридичної відповідальності у сфері трудових правовідносин. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ*. 2010. № 3. С. 183–189.

102. Полетаев Ю. Н. Правопорядок и ответственность в трудовом праве : учеб. пособ. М. : Проспект, 2001. 182 с.

103. Полівчук Д. П. Дисциплінарне провадження в органах внутрішніх справ : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2011. 19 с.

104. Положення про дисциплінарні комісії в Національній поліції України : затв. наказом Міністерства внутрішніх справ України від 07 листоп. 2018 р. № 893. *Верховна Рада України* : [сайт]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1356-18#n4>

105. Положення про організацію службової підготовки працівників Національної поліції України : наказ Міністерства внутрішніх справ України 26 січ. 2016 р. № 50. *Офіційний вісник України*. 2016. № 22. Ст. 861.

106. Порядок проведения служебной проверки в органах, организациях и подразделениях МВД России. *Министерство внутренних дел Российской Федерации. Управление МВД России по Орловской области* : [сайт]. URL: https://57.мвд.рф/Pravovoe_obespechenie1/Porjadok_provedenija_sluzhebnoj_proverki.

107. Порядок проведення службових розслідувань у Національній поліції України : затв. наказом Міністерства внутрішніх справ України 07 листоп. 2018 р. № 893. *Верховна Рада України* : [сайт]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1355-18#n17>

108. Права человека : учебник для вузов. / под ред. Е. А. Лукашевой. М. : НОРМА - ИНФРА-М, 1999. 573 с.

109. Правила проведения служебного расследования в органах внутренних дел Республики Казахстан : утв. приказом Министра внутренних дел Республики Казахстан от 27 мая 2011 г. № 246. *Законодательство Республики Казахстан* : [сайт]. URL: https://online.zakon.kz//Document/?doc_id=31052513#pos=3;-58.

110. Правила внутреннего расследования в органах внутренних дел Республики Казахстан : утв. приказом Министра внутренних дел Республики Казахстан от 16 ноября 2020 г. № 776. *Законодательство Республики Казахстан* : [сайт]. URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/V2000021648>

111. Прилипко С. М., Ярошенко О. М. Трудове право України : підручник. [2-е вид., перероб і допов.]. Харків : ФІНН, 2009. 728 с.

112. Про вищу юридичну освіту : Закон України від 01 лип. 2014 р., № 1556-VII. *Верховна Рада України* : [сайт]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1556-18>

113. Про Департамент режимно-секретного та документального забезпечення МВС України : наказ Міністерства внутрішніх справ України від 06 лют. 2013 р. № 100. *Верховна Рада України* : [сайт]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0100320-13>

114. Про Дисциплінарний статут Національної поліції України : Закон України від 15 берез. 2018 р. № 2337-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2018. № 29. Ст. 233.

115. Про Дисциплінарний статут органів внутрішніх справ України : Закон України від 22 лют. 2006 р. № 3460-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2006. № 29. Ст. 245.

116. Про Дисциплінарний статут персоналу поліцейських служб : Закон Королівства Бельгії від 19 трав. 1999 р. *Центр політико-правових реформ* : [сайт]. URL: https://pravo.org.ua/files/Criminal%20justice/Bel_99.pdf.

117. Про затвердження Інструкції з оформлення документів у системі МВС України : наказ Міністерства внутрішніх справ України від 27 лип. 2012 р. № 650. *Верховна Рада України* : [сайт]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0650320-12>

118. Про затвердження Положення про Комісію з питань вищого корпусу державної служби : постанова Кабінету Міністрів України від 25 трав. 2016 р. № 243. *Верховна Рада України* : [сайт]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/243-2016-%D0%BF#n9>

119. Про затвердження Порядку здійснення дисциплінарного провадження : постанова Кабінету Міністрів України від 4 груд. 2019 р. № 1039. *Верховна Рада України* : [сайт]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1039-2019-%D0%BF>

120. Про затвердження Порядку формування та ведення особових справ поліцейських : наказ Міністерства внутрішніх справ України 12 трав. 2016 р. № 377. *Офіційний вісник України*. 2016. № 47. Ст. 1713.

121. Про звернення громадян : Закон України від 02 жовт. 1996 р. № 393/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 47. Ст. 256.

122. Про Національну поліцію : Закон України від 02 лип. 2015 р. № 580-VIII. *Верховна Рада України* : [сайт]. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/580-19>

123. Про освіту : Закон України від 05 верес. 2017 р. № 2145-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2017. № 38–39. Ст. 380.

124. Про поліцію : резолюція № 690 Парламентської асамблеї Ради Європи від 8 трав. 1979 р. *Верховна Рада України* : [сайт]. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_803

125. Про ратифікацію Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року, Першого протоколу та протоколів N 2, 4, 7 та 11 до Конвенції : Закон України від 17 лип. 1997 р. № 475/97-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 40. Ст. 263.

126. Про реалізацію окремих положень Дисциплінарного статуту Національної поліції України : наказ Міністерства внутрішніх справ України від 07 листоп. 2018 р. № 893. *Верховна Рада України* : [сайт]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1355-18>

127. Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 02 черв. 2016 р. № 1402-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 31. Ст. 545.

128. Проневич О. С. Німецька та польська моделі партнерської взаємодії поліції та населення на локальному рівні. *Форум права* : електрон. наук. фахове вид. 2011. № 4. С. 600–606.

129. Рекомендація Rec (2001) 10 Комітету Міністрів державам-учасникам Ради Європи «Про Європейський кодекс поліцейської етики» : ухв. Комітетом міністрів 19 верес. 2001 р. на 765-му засіданні заступників міністрів. *Центр політико-правових реформ* : [сайт]. URL: <http://pravo.org.ua/files/Criminal%20justice/rec1.pdf>

130. Ржеутська Л. Три роки Нацполіції України: довіра падає, реальних змін немає. *DW* : [сайт]. URL: <https://p.dw.com/p/30pVP>

131. Ряшко О. В. Проблеми законності і дисципліни та профілактики правопорушень в органах внутрішніх справ: поняття, принципи, основні засади, схеми, коментарі : навч. посіб. Львів : ЛДУВС, 2008. 140 с.

132. Салманова О. Ю. Правові акти в управлінській діяльності Національної поліції України. Харків : Харк. нац. ун-т внутр. справ. 2016. 455 с.

133. Самотуга А. В. Особисті права і свободи людини у США та їх захист поліцією : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. Дніпропетровськ, 2007. 230 с.

134. Сафронов В. А. Правовые средства защиты в таможенных отношениях. *Административное и муниципальное право*. 2008. № 2. С. 4–6.

135. Сахно А. Забезпечення законності і дисципліни в діяльності підрозділів державної автомобільної інспекції МВС України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Донецьк. 2012. 20 с.

136. Севостьянов Г. М. Дисциплина труда. М. : Юрид. лит., 1976. 32 с.

137. Серета В. В. Дисциплінарна відповідальність в адміністративних публічно-правових відносинах: проблеми теорії та практики : монографія. Харків : НікаНова, 2013. 360 с.

138. Серета В. В. Поняття, ознаки та склад дисциплінарного проступку. *Наукові записки Львівського університету бізнесу та права*. 2014. № 12. С. 125–129. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nzlubp_2014_12_31. file:///C:/Users/7272~1/AppData/Local/Temp/Nzlubp_2014_12_31-1.pdf

139. Скакун О. Ф. Теория государства и права : учебник. Харьков : Консум, 2000. 656 с.

140. Словник української мови : в 11 т. / [редкол.: І. К. Білодід (голова) та ін.] ; АН Української РСР ; Ін-т мовознав. ім. О. О. Потебні. Київ : Наукова думка, 1971. Т. 2. Г–Ж / ред. тому: П. П. Доценко, Л. А. Юрчук. 550 с. URL: <http://sum.in.ua/>

141. Солоненко О. М. Служба в поліції як державна служба особливого характеру. *Науковий вісник Національної академії внутрішніх*

справ. 2018. № 2 (107). С. 212–223. URL: <https://scientbul.naiu.kiev.ua/index.php/scientbul/article/view/866/874>

142. Соціологічно-правові аспекти зміцнення службової дисципліни в органах внутрішніх справ України / [М. І. Ануфрієв та ін.]. Дніпропетровськ : Наука і освіта, 2000. 164 с.

143. Старовойтова М. В. Громадський контроль за діяльністю національної поліції: законодавче регулювання та практика. *Правовий вимір конституційної юрисдикції в Україні та світі : Перші юридичні читання : матеріали Всеукр. дистанц. конф., присвяч. 20-річчя створення екон.-прав. ф-ту* (27 квіт 2018 р., м. Одеса). Одеса, 2018. С. 90–94. URL: <http://dspace.onu.edu.ua:8080/jspui/bitstream/123456789/16094/1/90-94.pdf>

144. Стародубцев А. А. Організаційно-правові питання діяльності інспекцій з особового складу щодо зміцнення законності і дисципліни в органах внутрішніх справ : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Харків, 1999. 195 с.

145. Суліковський О. С. Про ліквідацію ненависної усім працівникам поліції та шкідливої для громадян України планової системи управління та оцінки діяльності Національної поліції. №22/062408-еп. 19 черв. 2019 р.. *Електронні петиції. Офіційне інтернет-представництво Президента України* : [сайт]. URL: <https://petition.president.gov.ua/petition/62408>

146. Сучасні стратегії та перспективи оптимізації взаємодії поліції і населення в соціумі : матеріали круглого столу, 23 листоп. 2017 р. / [упоряд. З. Р. Кісіль, Л. Й. Гуменюк]. Львів : ЛьвДУВС, 2017. 172 с.

147. Сыровотская Л. А. Ответственность за нарушение трудового законодательства. М.: Юрид. лит., 1990. 176 с.

148. Тимошук В. П. Адміністративні акти: процедура прийняття та припинення дії : монографія. Київ : Конус-Ю, 2010. 296 с.

149. У США поліцейські застрелили жінку в магазині. *ТСН : служба новин* : [сайт]. URL: <https://tsn.ua/svit/u-ssha-policeyski-zastrelili-zhinku-v-magazini-627780.html>.

150. Хуторян Н. М. Проблеми правового регулювання дисциплінарної відповідальності працівника в проекті трудового кодексу України *Міждисциплінарні гуманітарні студії*. 2014. Вип. 1. С. 51–58.

151. Цельєв О. Право на оскарження рішень органів публічної влади та їхніх посадових осіб як складова верховенства права. *Наукові записки НаУКМА*. 2017. № 200. Юридичні науки. С. 72–79. URL: http://ekmair.ukma.edu.ua/bitstream/handle/123456789/12548/Tseliev_Pravo_na_oskarzhennia.pdf?sequence=1&isAllowed=y

152. Циганов О. Г. Адміністративне оскарження як важливий засіб забезпечення законності при наданні адміністративних послуг у сфері правоохоронної діяльності. *Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е. О. Дідоренка*. 2016. № 1. С. 207–216.

153. Черниш Р. Ф., Машевська Д. О. Поняття, принципи та мета громадського контролю за діяльністю органів та підрозділів Національної поліції України. *Наукові читання 2017 : наук.-теорет. зб. / ЖНАЕУ ; Наук.-інновац. ін-т екології та лісу*. Житомир, 2017. С. 202–206.

154. Чехович Т. Адміністративне оскарження в системі засобів гарантування та реалізації принципу рівності перед законом у сфері публічного управління. *Visegrad Journal on Human Rights*. 2016. № 6, ч. 1. URL: http://vjhr.sk/archive/2016_6/part_3/25.pdf

155. Шадська У. Побудова партнерства між поліцією і суспільством. *Гурт* : [сайт]. URL: <https://gurt.org.ua/news/informator/36639/>

156. Шевченко С. І. Особливості взаємодії Національної поліції з громадськістю в процесі забезпечення публічного порядку. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2017. Вип. 6, т. 2. С. 162–166. URL: http://www.nvppp.in.ua/vip/2017/6/tom_2/32.pdf

157. Шоптенко С. С. Дисциплінарні провадження в Національній поліції України: зміст та особливості реалізації. *Форум права* : електрон. наук. фахове вид. 2017. № 5. С. 454–459.

158. Щербина В. І. Дисциплінарна відповідальність державних службовців органів внутрішніх справ : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.05. Харків, 1998. 22 с.
159. Юридична енциклопедія : в 6 т. / [редкол.: Ю. С. Шемшученко (відп. ред.) та ін.]. Київ : Укр. енцикл., 2002. Т. 4. Н – П. 720 с.
160. Karl-Heinz Ruder, Steffen Schmitt. Polizeirecht Baden-Wurtemberg. Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 2005. 450 s.
161. On the Activities of the Complaints Department of the British Police. *Police*. 1996. 28, № 7. P. 23–28.
162. Police Act 1996. *Законодавчий портал Великої Британії* : [сайт]. URL: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1996/16/contents>.
163. Swanson C. R., Territo L., Taylor R. W. Police Administration: structures, processes, and behaviour. New Jersey : Upper Saddle River, 1998. 448 p.

ДОДАТКИ

Додаток А

СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ,

в яких опубліковано основні наукові результати дисертації:

1. Астаф'єв А.А. До проблеми визначення поняття та особливості службового розслідування в органах Національної поліції України. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2017. Вип. 1. Т. 5. С. 167–173.

2. Астаф'єв А.А. Роль та значення проведення службового розслідування в органах Національної поліції України. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2018. Вип. 2. Т. 5. С. 131–136.

3. Астаф'єв А.А. До характеристики правових засад проведення службового розслідування в органах Національної поліції України. *Юридична наука*. 2019. № 2. С. 190–195.

4. Астаф'єв А.А. Повноваження суб'єктів проведення службового розслідування в органах Національної поліції України. *Юридична наука*. 2019. № 6. С. 167–173.

5. Астаф'єв А.А. Дисциплінарний проступок, як підстава проведення службового розслідування в органах Національної поліції України. *Visegrad journal on human rights*. 2019. № 6/3. Р. 143–148.

6. Астафьев А.А. К проблеме привлечения общественности к проведению служебных расследований в органах Национальной полиции Украины. *Право и Закон*. 2020. № 1. С. 112–116.

які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

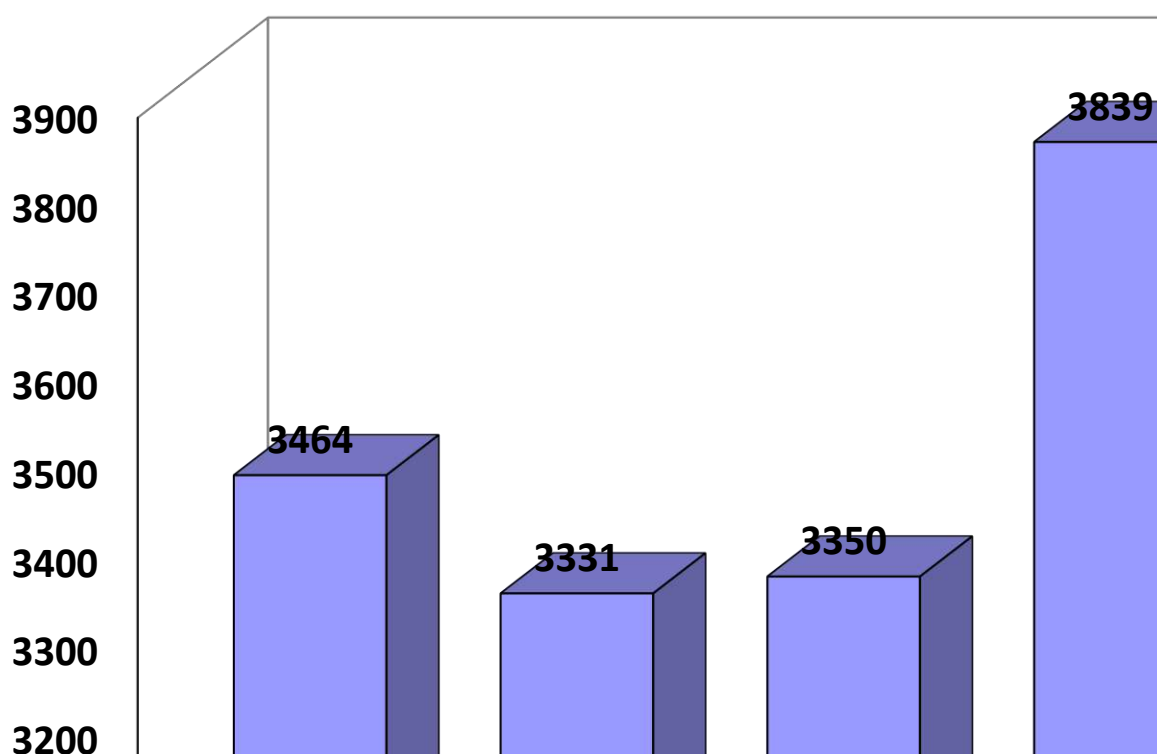
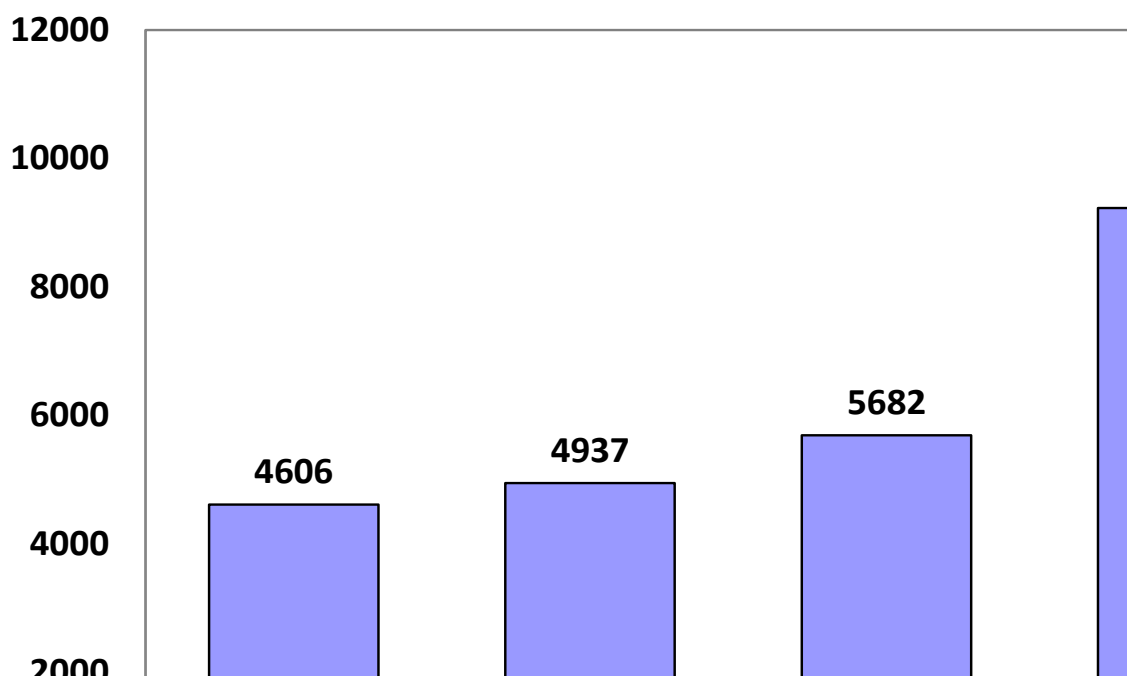
7. Астаф'єв А.А. До проблеми визначення поняття дисциплінарне провадження в органах Національної поліції України. *Теорія і практика сучасної юриспруденції: матеріали Міжн. наук.-практ. конф. (Київ, 7–8 грудня 2018 р.)*. Київ: Центр правових наукових досліджень, 2018. С. 51–54.

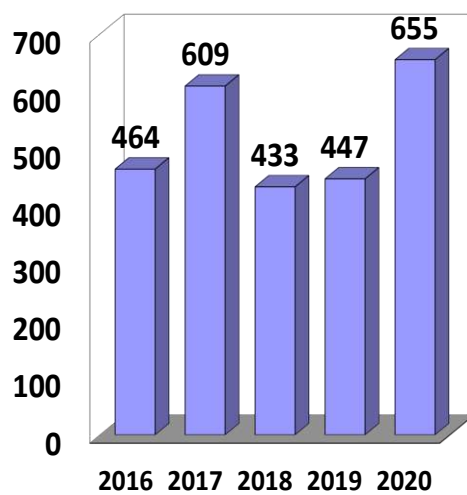
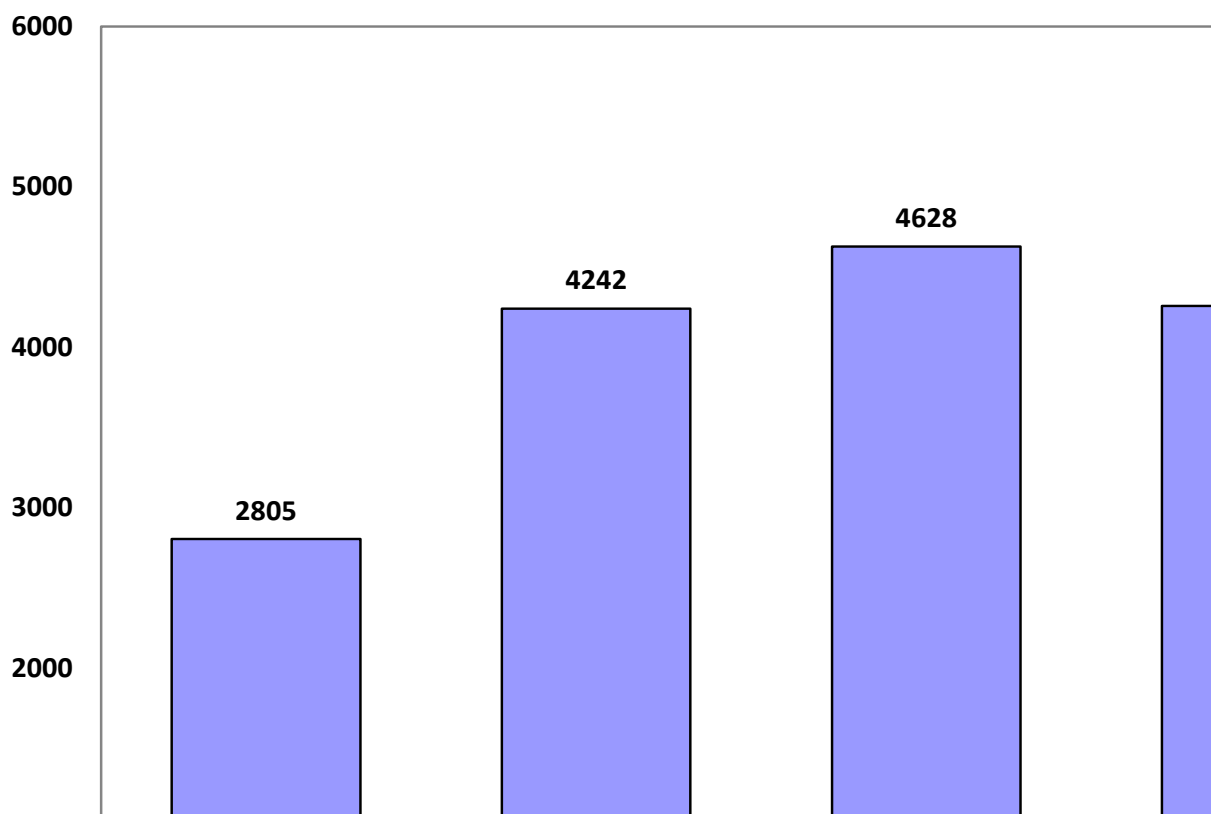
8. Астаф'єв А.А. Проведення службового розслідування як засіб стимулювання службової дисципліни. *Право як ефективний суспільний*

регулятор: матеріали Міжн. наук.-практ. конф. (Львів, 15–16 лютого 2019 р.). Львів: Західноукраїнська організація «Центр правничих ініціатив», 2019. С. 32–34.

9. Астаф'єв А.А. До проблеми юридичної обов'язковості результатів службової перевірки в органах Національної поліції України. *Сучасний стан і перспективи розвитку держави і права*: матеріали Міжн. наук.-практ. конф. (Львів, 19–20 червня 2020 р.). Львів: Західноукраїнська організація «Центр правничих ініціатив», 2020. С. 41–44.

Статистичні дані Національної поліції України





■ Застосовано заходів дисциплінарного впливу до поліцейських за повідомленнями про відкриття кримінальних проваджень

Акти впровадження


ВЕРХОВНА РАДА УКРАЇНИ
ІНСТИТУТ ЗАКОНОДАВСТВА

04053, Київ, пров. Несторівський, 4, тел. 235 96 01, факс. 235 96 05, e-mail: zak_norm@rada.gov.ua

№ 22/662-415„16” 05 2019 р.**АКТ**

**впровадження у практичну діяльність
Інституту законодавства Верховної Ради України
результатів дисертаційного дослідження здобувача Науково-дослідного
інституту публічного права Астаф'єва Андрія Андрійовича на тему
«Адміністративно-правові засади проведення службового розслідування в
органах Національної поліції України»**

Повідомляємо спеціалізованій вченій раді Національної академії внутрішніх справ, що наукові положення, розроблені здобувачем Науково-дослідного інституту публічного права Астаф'євим Андрієм Андрійовичем під час підготовки дисертаційного дослідження за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право на тему: «Адміністративно-правові засади проведення службового розслідування в органах Національної поліції України», які стосуються визначення сутності та особливостей адміністративно-правових засад проведення службового розслідування в органах Національної поліції України, мають необхідний теоретичний та методологічний рівень, наукову та практичну значимість та можуть бути використані Інститутом законодавства Верховної Ради України у підготовці відповідних законопроектів.

Заслужують на увагу запропоновані Астаф'євим Андрієм Андрійовичем напрямки вдосконалення проведення службового розслідування в органах Національної поліції України, зокрема: а) необхідність покращення адміністративно-правового механізму залучення громадськості до роботи у Дисциплінарних комісіях, адже це є важливою умовою зміцнення і поглиблення взаємодії органів поліції із населенням та забезпечення належного рівня громадського контролю в системі даних державних органів; б) необхідність встановлення вимоги про те, що головою комісії обов'язково має бути особа, яка має вищу юридичну освіту, оскільки наразі чинне законодавство не містить якихось конкретних вимог ані щодо професійних, ані щодо морально-ділових якостей поліцейських, які обираються до складу дисциплінарної комісії; г) необхідність забезпечити юридичну обов'язковість результатів службової перевірки, адже згідно законодавства вирішення питання про застосування дисциплінарного стягнення до працівника поліції цілком залежить від волі відповідного керівника органу поліції – особи, яка безпосередньо у проведенні службового розслідування участі не приймає.

Наведені вище висновки та рекомендації Астаф'єва Андрія Андрійовича прийняті до уваги Інститутом законодавства Верховної Ради України і будуть враховуватись при підготовці експертно-аналітичних матеріалів для

відповідних Комітетів Верховної Ради України з метою удосконалення адміністративного законодавства України.

Директор,
академік НАН України



О. Л. Копиленко

ЗАТВЕРДЖУЮ

Перший проректор Національної
академії внутрішніх справ,
доктор юридичних наук, професор
Станіслав ГУСАРЄВ
16 грудня 2020 р.

АКТ

**впровадження результатів дисертації
здобувача Науково-дослідного інституту публічного права
Астаф'єва Андрія Андрійовича на тему «Адміністративно-правові засади
проведення службового розслідування в органах Національної поліції
України» в освітній процес Національної академії внутрішніх справ**

Комісія в складі: заступника начальника навчально-методичного відділу Бистрицького Богдана Юрійовича, кандидата юридичних наук (голова комісії), завідувача кафедри публічного управління та адміністрування, кандидата юридичних наук, доцента Пастуха Ігоря Дмитровича, завідувача кафедри поліцейського права, кандидата юридичних наук, доцента Кулікова Володимира Анатолійовича склала цей акт про те, що результати дисертації здобувача Науково-дослідного інституту публічного права Астаф'єва Андрія Андрійовича на тему «Адміністративно-правові засади проведення службового розслідування в органах Національної поліції України» впроваджені в освітній процес академії, зокрема:

1. Матеріали дисертації застосовуються в освітньому процесі під час підготовки та проведення лекцій, семінарських і практичних занять для здобувачів вищої освіти з навчальних дисциплін «Адміністративна діяльність», «Актуальні проблеми адміністративної діяльності МВС України», «Організаційно-правові основи діяльності Національної поліції», «Поліцейська діяльність», «Правозастосування», «Сучасні аспекти адміністративної діяльності», «Публічне адміністрування», «Контрольна діяльність публічної адміністрації», «Порівняльне адміністративне право», «Адміністративна реформа в Україні», «Сучасні аспекти адміністративного права».

2. Результати дисертаційного дослідження Астаф'єва Андрія Андрійовича відображені в наукових статтях і матеріалах науково-практичних конференцій для здобувачів вищої освіти, де в якості джерел рекомендовано такі публікації:

Астаф'єв А.А. До проблеми визначення поняття та особливості службового розслідування в органах Національної поліції України. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2017. Випуск 1. Том 5. С. 167–173.

Астаф'єв А.А. Роль та значення проведення службового розслідування в органах Національної поліції України. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2018. Випуск 2. Том 5. С. 131–136.

Астаф'єв А.А. До характеристики правових засад проведення службового розслідування в органах Національної поліції України. *Юридична наука*. 2019. №2. С. 190–195.

Астаф'єв А.А. Повноваження суб'єктів проведення службового розслідування в органах Національної поліції України. *Юридична наука*. 2019. №6. С. 167–173.

Астаф'єв А. А. Дисциплінарний проступок, як підстава проведення службового розслідування в органах Національної поліції України. *Visegrad journal on human rights*. 2019. № 6\3. Р. 143–148. (Словацька Республіка)

Астаф'єв А.А. К проблеме привлечения общественности к проведению служебных расследований в органах Национальной полиции Украины. *Право и Закон*. 2020. № 1. С. 112–116. (Кыргызская Республика)

Астаф'єв А.А. До проблеми визначення поняття дисциплінарне провадження в органах Національної поліції України. Теорія і практика сучасної юриспруденції: Міжнародна науково-практична конференція, м. Київ, 7–8 грудня 2018 р. – К.: Центр правових наукових досліджень, 2018. С. 51–54.

Астаф'єв А.А. Проведення службового розслідування як засіб стимулювання службової дисципліни. Право як ефективний суспільний регулятор: Матеріали міжнародної науково-практичної конференції, м. Львів, 15–16 лютого 2019 р. Львів: Західноукраїнська організація «Центр правничих ініціатив», 2019. С. 32–34

Астаф'єв А.А. До проблеми юридичної обов'язковості результатів службової перевірки в органах Національної поліції України. Сучасний стан і перспективи розвитку держави і права : матеріали міжнародної науково-практичної конференції, м. Львів, 19–20 червня 2020 р. – Львів: Західноукраїнська організація «Центр правничих ініціатив», 2020. С. 41–44.

3. Зазначені праці підтвердили високий теоретичний і навчально-методичний рівень, практичну доступність і доцільність за результатами використання під час підготовки та проведення всіх видів занять.

Голова комісії

 **Богдан БИСТРИЦКИЙ**

Члени комісії:

 **Ігор ПАСТУХ**

 **Володимир КУЛІКОВ**



ЗАТВЕРДЖУЮ

Президента Науково-дослідного
Інституту публічного права,
доктора юридичних наук, доцент,

Сергій КОРОЄД

**впровадження результатів дисертаційного дослідження здобувача
наукового ступеня кандидата юридичних наук Астаф'єва Андрія Андрійовича
на тему «Адміністративно-правові засади проведення службового розслідування
в органах Національної поліції України»
у науково-дослідну роботу Науково-дослідного інституту публічного права**

Комісія в складі: завідувача аспірантури, кандидата юридичних наук, доцента Сороки Лариси Володимирівни, завідувача відділу науково-правових експертиз та законопроектних робіт, кандидата юридичних наук, старшого дослідника Куркової Ксенії Миколаївни, склала цей акт про те, що матеріали дисертації Астаф'єва Андрія Андрійовича на тему «Адміністративно-правові засади проведення службового розслідування в органах Національної поліції України» (на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право) мають необхідний теоретичний, методологічний рівень, практичну значущість і використовуються в науково-дослідній роботі наукових відділів Науково-дослідного інституту публічного права, зокрема для подальшого розроблення наукових питань щодо адміністративно-правових засад проведення службового розслідування в органах Національної поліції України, а також у межах реалізації Інститутом теми науково-дослідницької роботи Науково-дослідного інституту публічного права «Правове забезпечення прав, свобод та законних інтересів суб'єктів публічно-правових відносин» (номер державної реєстрації 0115U005495).

Використання результатів дисертації сприятиме активізації та підвищенню ефективності наукової роботи працівників відділів та аспірантів Науково-дослідного інституту публічного права.

ВИСНОВОК

Результати дисертації Астаф'єва Андрія Андрійовича на тему «Адміністративно-правові засади проведення службового розслідування в органах Національної поліції України» на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук вважати впровадженими в науково-дослідну роботу Науково-дослідного інституту публічного права під час проведення загальнотеоретичних і галузевих досліджень, спрямованих на вирішення теоретико-методологічних проблем науки адміністративного права.

Члени комісії:

Лариса СОРОКА

Ксенія КУРКОВА