

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС, ФІНАНСОВЕ ПРАВО, ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО

УДК 342.9

С. С. Баглаєнко
здобувач кафедри правового забезпечення господарської діяльності
факультету № 6
Харківського національного університету внутрішніх справ

ПОРЯДОК ПРОВЕДЕННЯ СЛУЖБОВИХ РОЗСЛІДУВАНЬ В ОРГАНАХ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ

Постановка проблеми. Проходячи службу в органах Національної поліції, працівники поліції повинні бути впевненими, що їх службово-трудова праця будуть належним чином захищені. Однією із таких гарантій є проведення справедливого та якісного службового розслідування, яке в свою чергу повинно здійснюватись у чітко визначеному порядку. В свою чергу, порядок проведення службових розслідувань в органах поліції слід розуміти як визначену та закріплену на законодавчому рівні послідовність дій, які мають вчинити уповноважені органи для проведення якісного та оперативного службового розслідування. Дотримання порядку проведення службових розслідувань в органах поліції дозволить: по-перше, забезпечити дотримання режиму законності у функціонуванні відповідного органу державної влади та їх структурних підрозділів; по-друге, створити умови за яких буде дотримано всі службово-трудова права працівника відносно якого здійснюється службове розслідування; по-третє, дозволить мінімізувати можливість виникнення ситуацій з оскарження рішень дисциплінарних комісій.

Стан дослідження. Окремі проблемні питання проведення службових розслідувань в органах поліції у своїх наукових дослідженнях розглядали: В.В. Хмелевська, Р.С. Мельник, Д.Д. Лилак, В.Г. Кузнецов, Ю.П. Сурмін, В.Д. Бакуменко, А.М. Михненко, С.С. Шоптенко та багато інших. Однак незважаючи на чималу кількість наукових розробок, в юридичній літературі відсутнє єдине комплексне дослідження присвячене всебічному дослідженню порядку проведення службових розслідувань в органах Національної поліції України.

Саме тому метою статті є: визначити та розглянути порядок проведення службових розслідувань в органах Національної поліції України.

Виклад основного матеріалу. На нашу думку, порядок проведення службових розслідувань в органах поліції можна поділити на три ключові етапи, які в свою чергу можуть включати відпо-

відні під етапи. До основних етапів, слід віднести: 1) підготовчий етап; 2) безпосереднє проведення розслідування; 3) завершальний етап, прийняття рішення.

Першим, підготовчим під етапом проведення службового розслідування в органах національної поліції України, на наше переконання, є видання наказу про проведення такого розслідування. Відповідно до статті 4 Дисциплінарного статуту Національної поліції України від 15 березня 2018 року, наказ є формою реалізації службових повноважень керівника, згідно з якими визначаються мета і предмет завдання, строк його виконання та відповідальна особа [1]. Наказ має бути чітко сформульований і не може допускати подвійного тлумачення, він приймається основі Конституції та законів України і спрямований на їх виконання, віддається (видається) керівником під час провадження ним управлінської діяльності з метою виконання покладених на нього завдань та здійснення функцій відповідно до наданих повноважень. Взагалі, наказ може видаватися усно чи видаватися письмово, у тому числі з використанням технічних засобів зв'язку. В контексті ж нашої проблематики слід відзначити, що відповідний наказ повинен оформлюватись лише у письмовій формі. Наказ віддається (видається), як правило, у порядку підпорядкованості. За потреби прямиї керівник може віддати (видати) наказ підлеглому, минаючи його безпосереднього керівника, про що він повідомляє безпосередньому керівнику підлеглому або підлеглий сам доповідає про отримання нового наказу своєму безпосередньому керівнику. Керівник відповідає за відданий (виданий) наказ, результати його виконання, відповідність його закону [1].

Що ж стосується безпосередньо наказу про проведення службового розслідування в органах Національної поліції України, то варто вказати що Дисциплінарним статутом прямо не визначено хто має право видавати відповідний наказ.

А тому в даному випадку слід навести положення «Інструкції про порядок проведення службових розслідувань в органах внутрішніх справ України» від 12 березня 2013 року [2]. Втім, слід вказати, що дана Інструкція є дещо застарілою, вона не повною мірою адаптована до реформи, яка було проведена в ОВС України, зокрема мова йде про утворення Нацполіції. Тож, користуючись аналогією права, наказ про проведення службового розслідування щодо вищих ланок керівництва Національної поліції України видається Міністром внутрішніх справ України. Начальники Головних Управлінь поліції мають право призначати службові розслідування стосовно осіб тих органів чи підрозділів поліції, діяльність яких вони координують або контролюють.

Наступним етапом проведення службового розслідування в органах в органах поліції є формування дисциплінарної комісії. Слід відмітити, що раніше (а саме до 2018 року) була одноособова дисциплінарна влада керівника над своїми підлеглими, після ж прийняття Дисциплінарного статуту поліції, до дисциплінарних комісій можуть також представники громадськості, що беззаперечно стало важливим кроком на шляху покращення якості та відкритості процесу проведення службових розслідувань в органах поліції. Дисциплінарні комісії формуються з поліцейських та працівників поліції, які мають відповідні знання та досвід, необхідні для ефективного проведення службового розслідування. До складу дисциплінарних комісій можуть також включатися представники громадськості, які мають бездоганну репутацію, високі професійні та моральні якості, суспільний авторитет. Забороняється включення до складу дисциплінарної комісії осіб, які є підлеглими поліцейського, стосовно якого призначено службове розслідування, осіб, які сприяли вчиненню або приховуванню дисциплінарного проступку, та 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 [1].

Особливу увагу хотілося б акцентувати на новелі, яка передбачає залучення громадськості до дисциплінарних комісій Нацполіції. Можливість впливу громадськості на кадрові рішення завершує ланцюг нових механізмів контролю за діяльністю поліції. Взагалі, громадський контроль – це одна з функцій громадянського суспільства, проявом якої є публічна перевірка діяльності органів влади з боку громадян та їх об'єднань на відповідність цілей, які влада проголошує, спрямована на корегування як цієї діяльності, так і самих цілей. З позиції наукового підходу громадський контроль розглядається як інструмент громадської оцінки ступеня виконання органами влади та ін-

шими підконтрольними об'єктами їх соціальних завдань [3; 4]. Можна із впевненістю констатувати, що залучення громадськості до дисциплінарних комісій під час проведення службових розслідувань є важливою гарантією: по-перше, для громадян, оскільки діяльність поліції стає більш прозорою та зрозумілою; по-друге, для самих поліцейських, оскільки є додатковою гарантією того, що їх права не будуть порушені та власне дає їм більше можливостей захистити себе від впливу керівництва. Втім, як недолік слід відзначити той факт, що на сьогодні відсутній механізм залучення громадськості, а відтак, на сьогодні перед Міністерством внутрішніх справ стоїть важливе завдання: створення порядку залучення громадськості в процесі формування та роботи дисциплінарних комісій в органах Національної комісії України.

Важливим моментом на даному етапі є визначення строків проведення службового розслідування, яке 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 відрадженому, на лікарняному (у період тимчасової непрацездатності) або у відпустці. Службове розслідування вважається завершеним у день затвердження керівником, який призначив службове розслідування, чи особою, яка його заміщує, висновку за результатами службового розслідування. Якщо закінчення строку проведення службового розслідування припадає на вихідний чи інший неробочий день, останнім днем строку є перший після нього робочий день [1].

Після того, як було сформовано дисциплінарну комісію, починається наступний етап, – безпосереднього проведення розслідування. Розгляд справи може здійснюватися дисциплінарною комісією у відкритому засіданні. У такому разі поліцейський, який притягається до відповідальності, у письмовій формі не пізніше ніж за три дні повідомляється про час, дату та місце розгляду справи дисциплінарною комісією [1]. У разі відсутності поліцейського на службі дисциплінарна комісія викликає його для участі в засіданні комісії. Виклик надсилається рекомендованим листом з повідомленням на адресу місця проживання поліцейського, що зазначена в його особовій справі.

Виклик надсилається з таким розрахунком, щоб поліцейський, який викликається, мав не менше двох діб для прибуття на засідання дисциплінарної комісії. Фактом, що підтверджує отримання або неотримання поліцейським виклику, є отримання органом, що проводить службове розслідування, поштового повідомлення про вручення або про відмову від отримання такого виклику чи повернення поштового відправлення з позначкою про невручення. Кожна посадова особа поліції відповідно до своїх повноважень зобов'язана сприяти проведенню службового розслідування. Посадові особи, які перешкоджають діям дисциплінарної комісії, притягаються до відповідальності в порядку, встановленому законодавством [1].

Важливим аспектом при проведенні службового розслідування є можливість відсторонення поліцейського від виконання службових обов'язків (посади), яке є тимчасовим заходом на час проведення службового розслідування та може бути застосовано до поліцейського 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 [1]. На період відсторонення від виконання службових обов'язків (посади) у поліцейського вилучається службове посвідчення, спеціальний нагрудний знак і табельна вогнепальна зброя [1].

Узагальнюючи зміст стадії безпосереднього проведення службового розслідування варто відзначити і певні недоліки. Зокрема в першу чергу слід відзначити, що на законодавчому рівні не визначено які саме матеріали повинно включати в себе службове розслідування. В цьому контексті варто погодитись із точкою зору С.С. Шоптенко. Автор пропонує до матеріалів службового розслідування віднести: 1) копію наказу про призначення службового розслідування; 2) документи, що стали підставою для призначення службового розслідування; 3) пояснення працівника, який вчинив дисциплінарний проступок; 4) пояснення інших осіб, які мають інформацію про вчинене правопорушення чи про особу, яка його вчинила; 5) інші матеріали, що містять в собі відомості про вчинений проступок; 6) заяви та клопотання особи щодо якої проводиться службове розслідування (якщо такі є); 7) характеристику працівника, який вчинив дисциплінарний проступок, підписана його безпосереднім керівником; 8) висновок службового розслідування; 9) аркуш бесіди працівника, який вчинив дисциплінарний проступок з керівником правоохоронного органу; 10) копію наказу про притягнення до дисциплінарної відповідальності (якщо особа визнана винною у вчи-

нені дисциплінарного правопорушення). Вказані матеріали, продовжує згаданий вище науковець, передаються до управлінь (відділів) кадрового забезпечення для їх залучення до особової справи поліцейського [5, с.457].

Ще один недолік, на який ми не можемо не звернути увагу, – це терміни проведення службового розслідування. Дійсно, для окремих категорій справ термін 30 діб є досить обґрунтованим та відповідає реаліям. Втім, на наше переконання, для найбільш простих справ, які пов'язані із несуттєвими дисциплінарними проступками, цей термін може бути скорочено до 1-ти робочих днів, що в свою чергу дозволить оптимізувати та пришвидшити роботу дисциплінарних комісій та на менший період часу відволікати поліцейських, що входять до їх складу, від основної роботи.

І останньою, завершальною стадією проведення службового розслідування є прийняття відповідного рішення. У висновку за результатами службового розслідування зазначаються: 1) дата і місце складання висновку, прізвище та ініціали, посада і місце служби членів дисциплінарної комісії, що проводила службове розслідування; 2) підстава для призначення службового розслідування; 3) обставини справи, зокрема обставини вчинення поліцейським дисциплінарного проступку; 4) пояснення поліцейського щодо обставин справи; 5) пояснення інших осіб, яким відомі обставини справи; 6) пояснення безпосереднього керівника поліцейського щодо обставин справи; 7) документи та матеріали, що підтверджують та/або спростовують факт вчинення дисциплінарного проступку; 8) відомості, що характеризують поліцейського, а також дані про наявність або відсутність у нього дисциплінарних стягнень; 9) причини та умови, що призвели до вчинення проступку, вжиті або запропоновані заходи для їх усунення, обставини, що знімають з поліцейського звинувачення; 10) висновок щодо наявності або відсутності у діянні поліцейського дисциплінарного проступку, а також щодо його юридичної кваліфікації з посиланням на положення закону; 11) вид стягнення, що пропонується застосувати до поліцейського у разі наявності в його діянні дисциплінарного проступку [1]. Важливим моментом є те, що у випадку, коли під час проведення службового розслідування було встановлено факт, що вчинений особою дисциплінарний проступок містить ознаки адміністративного правопорушення, виконавець вносить начальнику, яким призначено службове розслідування, пропозицію щодо вжиття заходів у порядку, передбаченому чинним законодавством [6].

Під час визначення виду стягнення дисциплінарна комісія враховує характер проступку, обставини, за яких він був вчинений, особу порушника, ступінь його вини, обставини, що пом'якшують

або обтяжують відповідальність, попередню поведінку поліцейського, його ставлення до служби. Вказана новела Дисциплінарного статуту Національної поліції України, беззаперечно має важливе значення, оскільки визначення вказаних обставин дозволяє більш якісно та справедливо провести відповідне розслідування.

Таким чином, якщо в результаті службового розслідування було виявлено факт дисциплінарного проступку, до порушника застосовується дисциплінарне стягнення, під яким слід розуміти міру відповідальності працівника перед державою в особі уповноваженого органу Національної поліції за вчинений ним дисциплінарний проступок [7]. Відповідно до норм чинного законодавства України о поліцейських можуть застосовуватися такі види дисциплінарних стягнень: 1) зауваження; 2) догана та сувора догана; 3) попередження про неповну службову відповідність; 4) пониження у спеціальному званні на один ступінь; 5) звільнення з посади; 6) звільнення із служби в поліції. Дисциплінарне стягнення виконується негайно, але не пізніше місяця з дня його застосування, не враховуючи часу перебування поліцейського у відпустці, відрядженні або на лікарняному (у період тимчасової непрацездатності) [1].

Варто відзначити, що відносно вказаного вище переліку дисциплінарних стягнень є декілька зауважень, зокрема: по-перше, такі види стягнень як зауваження, догана та сувора догана, на наше переконання, є дещо морально застарілими, а їх застосування не має суттєвого виховного та морального впливу на правопорушника; по-друге, слід звернути увагу на те, що законодавцю варто було передбачити більш вичерпний перелік підстав, за яких до працівника поліції може бути застосовано найбільш жорсткі види стягнень, зокрема: пониження у спеціальному званні на один ступінь; звільнення з посади; звільнення із служби в поліції.

Висновок. Завершуючи представлене наукове дослідження варто відзначити, що на сьогодні порядок проведення службових розслідувань в органах поліції є дещо розмитим, що в першу чергу пов'язано із законодавчою невизначеністю окремих аспектів вказаного процесу, про що ми і говорили вище в ході дослідження. Крім того, існуюча Інструкція про порядок проведення службових розслідувань в органах внутрішніх справ України є застарілою та не відає реаліям сучасності. Саме тому вважаємо, що на сьогодні постала нагальна необхідність прийняття нової Інструкції про порядок проведення службових розслідувань в органах Національної поліції України, в якому було відображено порядок проведення такого розслідування у такій послідовності, як було відображено нами протягом всієї наукової праці.

Література

1. Про Дисциплінарний статут Національної поліції України Закон України від 15.03.2018 № 2337-VIII [Електронний ресурс] Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2337-19/conv>.
2. Про затвердження Інструкції про порядок проведення службових розслідувань в органах внутрішніх справ України / Наказ МВС України від 12.03.2013 № 230.
3. Тинкован О.В. Громадський контроль та громадська експертиза: проблеми співвідношення понять / О.В. Тинкован // Публічне адміністрування: теорія та практика наукових праць. – Вип. 1 (3). – 2010 [Електрон. ресурс]. – Режим доступу: <http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2010-01/10tovpsp.pdf>.
4. Литвін І.І. Адміністративно-правові відносини сфері надання освітніх послуг : монографія / Литвін І.І. – Харків : НікаНова, 2016. – 428 с.
5. Шоптенко С.С. Дисциплінарні провадження в Національній поліції України: зміст та особливості реалізації / С.С. Шоптенко // Форум права. – 2017. – № 5. – С. 454–459
6. Про затвердження Інструкції про порядок проведення службових розслідувань в органах внутрішніх справ України / Наказ МВС України від 12.03.2013 № 230.
7. Кузнецов В. О. Відповідальність працівників податкової міліції за адміністративні проступки та порядок її реалізації [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Кузнецов Віталій Олександрович ; Національна академія держ. податкової служби України. – Ірпінь, 2004. – 268 арк.

Анотація

Баглаєнко С. С. Порядок проведення службових розслідувань в органах Національної поліції України. – Стаття.

У статті, на основі аналізу наукових поглядів вчених та норм чинного законодавства України встановлено, що основними етапами проведення службових розслідувань в органах Національної поліції України є: 1) підготовчий етап; 2) безпосереднє проведення розслідування; 3) завершальний етап, прийняття рішення. Наголошено, що постала нагальна необхідність прийняття нової Інструкції про порядок проведення службових розслідувань в органах Національної поліції України.

Ключові слова: порядок, службове розслідування, Національна поліція України, наказ, стягнення, проступок.

Аннотация

Баглаєнко С. С. Порядок проведения служебных расследований в органах Национальной полиции Украины. – Статья.

В статье, на основе анализа научных взглядов ученых и норм действующего законодательства Украины установлено, что основными этапами проведения служебных расследований в органах Национальной полиции Украины являются: 1) подготовительный этап; 2) непосредственное проведение расследования; 3) завершающий этап, принятие решения. Отмечено, что возникла насущная необходимость принятия новой Инструкции о порядке проведения служебных расследований в органах Национальной полиции Украины.

Ключевые слова: порядок, служебное расследование, Национальная полиция Украины, приказ, взыскание, проступок.

Summary

Bahlaienko S. S. Procedure for conducting official investigations in the bodies of the National Police of Ukraine. – Article.

In the article, based on the analysis of scientific opinions of scientists and the norms of the current legislation of Ukraine, it is established that the main stages of conducting official investigations in the bodies of the Nation-

al Police of Ukraine should include: 1) preparatory stage; 2) direct investigation; 3) final stage, decision-making. It was emphasized that there was an urgent need to adopt a new Instruction on the procedure for conducting official investigations in the bodies of the National Police of Ukraine.

Key words: procedure, official investigation, National Police of Ukraine, order, punishment, misdemeanors.