

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС; ФІНАНСОВЕ ПРАВО; ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО

УДК 342.9

А. А. Астаф'єв
здобувач

Науково-дослідного інституту публічного права

РОЛЬ ТА ЗНАЧЕННЯ ПРОВЕДЕННЯ СЛУЖБОВОГО РОЗСЛІДУВАННЯ В ОРГАНАХ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ

Постановка проблеми. 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 патрульній поліції (негативний баланс зріс на 24 відсотки) [1]. 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.

Стан дослідження. Окремі проблемні проведення службових розслідувань в органах Національної поліції України у своїх наукових працях розглядали: А. Сахно, В. Венедиктов, М. Каменєв, С. Ілясов, П. Неверов, Д. Полівчук, Д. Гавриленко, М. Гурковський, С. Єсімов, М. Каменєв, Н. Вапнярчук та багато інших. Втім, незважаючи на чималу кількість наукових розробок, невизначеним залишається проблема ролі та значення проведення службового розслідування в органах Національної поліції України.

Саме тому **метою статті є:** визначити роль та значення проведення службового розслідування в органах Національної поліції України.

Виклад основного матеріалу. Порядком проведення службових розслідувань у Національній поліції встановлено, що службове розслідування має досягнути таких результатів, як встановлення [2]: 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 [2].

Безсумнівним є той факт, що 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 [3, 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 повно-

важень [4, 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 [5].

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 попередженню 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 пояс. 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 [6, 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 ха-

рактер 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 [7, 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 [8, с. 8].

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 [9, с. 12-13]. 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 застосування 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 відпо-

відей на питання: хто, за яку поведінку, в якому розмірі і в якому порядку повинен бути або може бути заохочений або покараний [10, 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.

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 елемента процесуально-правового механізму забезпечення дотримання службової дисципліни поліцейськими, спрямоване на припинення та недопущення вчинення дисциплінарних проступків.

Висновок. У підсумку 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 формування 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.

Література

1. Ржеутська Л. Три роки Нацполіції України: довіра падає, реальних змін немає. <https://p.dw.com/p/30pVP>.
2. Положення про організацію службової підготовки працівників Національної поліції України. Наказ Міністерства внутрішніх справ України 26.01.2016 № 50. *Офіційний вісник України*. 2016 р. № 22, ст. 861.
3. Сахно А. Забезпечення законності і дисципліни в діяльності підрозділів державної автомобільної інспекції МВС України : автореф. дис. канд. юрид. наук.

12.00.07 – адміністративне право та процес; фінансове право; інформаційне право. Донецьк. 2012. 20 с.

4. Венедиктов В.С. Трудове право України : підручник. Київ: Істина, 2008. 384с.

5. Про Дисциплінарний статут Національної поліції України/Закон України від 15.03.2018 № 2337-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2337-19/conv>.

6. Каменев М. Системні проблеми, що перешкоджають ефективній діяльності поліції. *Права людини в діяльності української поліції – 2017*. Аналітичний звіт / За заг. ред. Крапивіна Є. О. К. : Софія-А, 2018. 208 с.

7. Ильясов С.Г. Дисциплинарная ответственность работников органов внутренних дел: учеб. пособ. / Учебно-методический кабинет МВС. Москва: 1974. 42 с.

8. Щербина В. І. Дисциплінарна відповідальність державних службовців органів внутрішніх справ: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.05 / Харків, 1998. 22 с.

9. Полівчук Д.П. Дисциплінарне провадження в органах внутрішніх справ : автореф. ... дис. канд. юрид. наук: 12.00.07 – теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право. Харків 2011. 19с.

10. Гурковський М.П., Єсімов С.С. Принципи правового стимулювання службової діяльності в Національній поліції. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ*. № 3. 2018. С. 129-139.

Анотація

Астаф'єв А. А. Роль та значення проведення службового розслідування в органах Національної поліції України. – Стаття.

У статті, на основі аналізу наукових поглядів вчених та норм чинного законодавства України, обґрунтовано, що проведення службового розслідування можна розглядати як адміністративно-процесуальний засіб втілення принципів правового стимулювання службової діяльності поліції, а саме стимулювання дотримання поліцейськими службової дисципліни. 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.

Ключові слова: службове розслідування, дисциплінарне провадження, дисциплінарна відповідальність, Національна поліція України.

Аннотация

Астафьев А. А. Роль и значение проведения служебного расследования в органах Национальной полиции Украины. – Статья.

В статье, на основе анализа научных взглядов ученых и норм действующего законодательства Украины, обосновано, что проведение служебного расследования можно рассматривать как административно-процессуальное средство воплощения принципов правового стимулирования служебной деятельности полиции, а именно стимулирование соблюдения полицейскими служебной дисциплины. Отмечено, что роль служебного расследования в органах Национальной полиции Украины можно рассматривать в социальном и юридическом смысле, в зависимости от направлений и способов его воздействия на общественные отношения.

Ключевые слова: служебное расследование, дисциплинарное производство, дисциплинарная ответственность, Национальная полиция Украина.

Summary

Astafiev A. A. The role and importance of conducting a police investigation in the bodies of the National Police of Ukraine. – Article.

In the article, based on the analysis of scientific views of scientists and norms of the current legislation of Ukraine, it is substantiated that conducting a service investigation can be considered as an administrative and procedural means of implementing the principles of legal

stimulation of police service, namely stimulation of observance of police service discipline. It is stated that the role of official investigation in the bodies of the National Police of Ukraine can be considered in social and legal sense, depending on the directions and ways of its influence on public relations.

Key words: official investigation, disciplinary proceedings, disciplinary responsibility, National Police of Ukraine.