Додаток № 1 до доповідної записки Департаменту взаємодії з Національною поліцією України від \_\_\_\_\_ листопада
2023 року № \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

**ЗВІТ**

**ЗА РЕЗУЛЬТАТАМИ АНАЛІТИЧНОГО ДОСЛІДЖЕННЯ**

ефективності застосування норм Дисциплінарного статуту Національної поліції України, затвердженого Законом України від 15 березня 2018 року № 2337-VIII

Підготовлено: Департаментом головної інспекції та дотримання прав людини Національної поліції України за сприяння Одеського державного університету внутрішніх справ.

**ЗМІСТ**

|  |
| --- |
| 3 |
| 5 |
| 6 |
| 11 |
| 18 |
| 22 |
| 29 |
| 35 |
| 49 |
| 56 |
| 70 |
| 74 |
| 84 |
| 92 |

Передмова

Методологія дослідження

1. Стандарти щодо дисциплінарної відповідальності поліцейських. Правова природа притягнення поліцейських до дисциплінарної відповідальності.

2. Розгляд скарг на дії (бездіяльність) поліцейських. Вирішення питання щодо призначення службового розслідування стосовно поліцейського.

3. Статистичні дані щодо розгляду скарг на дії поліцейських упродовж листопада 2018 – лютого 2022 років.

4. Проведення службових розслідувань в Національній поліції України.

5. Статистичні дані щодо проведення службових розслідувань в Національній поліції України впродовж листопада 2018 – лютого 2022 років.

6. Міжнародні стандарти щодо дисциплінарної відповідальності поліцейських.

7. Аналіз проблемних питань, що виникають в практичній діяльності під час проведення службових розслідувань стосовно поліцейських та застосування до них дисциплінарних стягнень

8. Аналіз законодавства щодо проведення службових розслідувань та притягнення до дисциплінарної відповідальності державних службовців, працівників інших правоохоронних органів та військових формувань України

9. Аналіз видів дисциплінарних стягнень, що застосовуються до поліцейських та військовослужбовців і працівників військових формувань та правоохоронних органів за вчинення дисциплінарних проступків

10. Аналіз дисциплінарних стягнень, застосованих стосовно поліцейських упродовж листопада 2018 – лютого 2022 років

Результати опрацювання питання щодо доцільності створення дисциплінарного органу зі спеціальним статусом

Висновки та рекомендації

**ПЕРЕДМОВА**

Відповідно до статті 3 Конституції України держава відповідає перед людиною за свою діяльність, а утвердження прав і свобод людини є її головним обов’язком.

З метою забезпечення цього основоположного принципу статтею
19 Основного Закону закріплено обов’язок органів державної влади та органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб діяти лише на підставі, у межах повноважень та в спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.

Проте реалізація встановлених указаними статтями положень неможлива без належного контролю за дотриманням усіма суб’єктами публічного права вимог законодавства, тобто панування в громадянському суспільстві державної дисципліни, яка ґрунтується на вимогах до кожного суб’єкта виконувати свої обов’язки, не перевищувати своїх повноважень, не посягати на права, не зачіпати інтересів інших суб’єктів, проявляти ініціативу і відповідальність у дорученій справі.

Результатом забезпечення належного стану державної дисципліни є громадський порядок, тобто встановлений порядок взаємовідносин громадян з інститутами держави.

Звідси, не лише громадяни своєю правомірною поведінкою приймають участь у забезпеченні громадського порядку, а й посадові особи інститутів публічного права мають діяти лише в межах повноважень та в спосіб, установлені законом.

З метою належного здійснення управлінського та виховного впливу посадових осіб органів державної влади на працівників, які допускають порушення дисципліни, для їх окремих категорій запроваджено широкий спектр службових обов’язків та спеціалізовані види дисциплінарних стягнень, які відрізняються від загальних санкцій за порушення трудової дисципліни, що передбачені Кодексом законів про працю України.

Зокрема, Законом України від 15 березня 2018 року № 2337-VІІІ затверджено Дисциплінарний статут Національної поліції України, відповідно до статті 1 якого під службовою дисципліною розуміється 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.

Прийняттям зазначеного Дисциплінарного статуту Національної поліції України законодавцем не лише вдалося закріпити перелік прав та обов’язків поліцейських, у тому числі право на захист, відповідальність за віддання та виконання незаконних наказів, основні положення щодо призначення та проведення службових розслідувань, повноваження дисциплінарних комісій, а й закріпити положення, які можна оцінити як гарантії невикористання дисциплінарного провадження в якості інструменту неправомірного тиску на поліцейського з боку керівництва.

Проте, групою фахівців під головуванням Національного агентства з питань запобігання корупції під час підготовки проєкту Антикорупційної стратегії на 2022 – 2025 роки звернуто увагу на актуальності проблеми відсутності ефективної моделі розгляду скарг у системі Національної поліції, яку можливо вирішити шляхом аналізу практики застосування норм Дисциплінарного статуту Національної поліції, підготовки пропозицій щодо внесення змін до нього.

Зазначена позиція остаточно була закріплена пунктом
3.1.6 Антикорупційної стратегії на 2022 – 2025 роки, затвердженою Законом України від 20 червня 2022 року № 2322-ІХ «Про засади державної антикорупційної політики на 2021-2025 роки».

**МЕТОДОЛОГІЯ ДОСЛІДЖЕННЯ**

Основна мета дослідження – аналіз ефективності застосування норм Дисциплінарного статуту Національної поліції України, затвердженого Законом України від 15 березня 2018 року № 2337-VIII, упродовж листопада 2018 – лютого 2022 років, визначення найбільш поширених проблем, пов’язаних з ефективністю та прозорістю процедури притягнення до дисциплінарної відповідальності поліцейських, розробка рекомендацій щодо підвищення ефективності та якості процедури службового розслідування і незалежності роботи дисциплінарної комісії, опрацювання питання щодо перспективи та доцільності створення дисциплінарного органу зі статусом міжрегіонального територіального органу Національної поліції.

У межах даного дослідження було проаналізовано різні аспекти прийняття рішення щодо притягнення поліцейських до дисциплінарної відповідальності, як від ухвалення рішення про наявність чи відсутність підстав для призначення службового розслідування, процедури дисциплінарного провадження, так і до безпосереднього застосування дисциплінарного стягнення та його виконання, або вжиття інших заходів, визначених Статутом та законодавством України, відповідність національного законодавства про притягнення поліцейського до дисциплінарної відповідальності міжнародним стандартам тощо.

Під час дослідження застосовувалися такі кількісні та якісні методи, як контент-аналіз, порівняльний аналіз, аналіз статистичних даних.

Під час дослідження проаналізовано:

* законодавство про притягнення поліцейських до дисциплінарної відповідальності;
* міжнародні стандарти щодо дисциплінарної відповідальності поліцейських;
* законодавство про притягнення до дисциплінарної відповідальності військовослужбовців та працівників інших правоохоронних органів України;
* позицію суб’єктів призначення та проведення службових розслідувань в Національній поліції України, зокрема в частині виокремлення проблемних питань, пов’язаних з дисциплінарними провадженнями, та вдосконалення їх законодавчого регулювання;
* статистичні відомості про проведення службових розслідувань в Національній поліції, її територіальних органах, закладах та установах упродовж листопада 2018 – лютого 2022 років;
* статистичні відомості про надходження заяв і повідомлень громадян про вчинення поліцейськими неправомірних дій упродовж листопада 2018 – лютого 2022 років та результати їх розгляду;
* статистичні відомості про оскарження в листопаді 2018 – лютому
2022 року в судах дисциплінарних стягнень, застосованих до поліцейських, та результати розгляду позовних вимог.

**СТАНДАРТИ ЩОДО ДИСЦИПЛІНАРНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ПОЛІЦЕЙСЬКИХ. ПРАВОВА ПРИРОДА ПРИТЯГНЕННЯ ПОЛІЦЕЙСЬКИХ ДО ДИСЦИПЛІНАРНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ**

Інститут дисциплінарної відповідальності поліцейських нерозривно пов’язаний з аналогічними підходами, встановленими законодавством, щодо специфічного виду відповідальності за допущені правопорушення, й для інших правоохоронних органів та військових формувань.

Так, за правилами частин першої – другої статті 11 Статуту за порушення службової дисципліни поліцейські незалежно від займаної посади та спеціального звання несуть дисциплінарну відповідальність, у тому числі за вчинення адміністративних правопорушень, згідно з цим Статутом, крім випадків, передбачених [Кодексом України про адміністративні правопорушення](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10). При цьому частина третя цієї статті законодавчо закріплює норму, згідно з якою поліцейських, яких в установленому порядку притягнуто до адміністративної, кримінальної або цивільно-правової відповідальності, одночасно може бути притягнуто до дисциплінарної відповідальності згідно з цим Статутом.

Статтею 1 Статуту закріплено поняття службової дисципліни, під яким мається на увазі дотримання поліцейським [Конституції](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80) 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.

Водночас частиною другою статті 1 цього Статуту визначено, що 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.

Власне, підставою для притягнення поліцейського до дисциплінарної відповідальності є вчинення ним дисциплінарного проступку, під яким відповідно до частини першої статті 12 Статуту 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.

Слідуючи закріпленому статтею 19 Конституції України засадничому принципу, відповідно до якого 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, Парламентом під час формування правової бази діяльності поліції здійснено спробу визначити коло службових обов’язків поліцейських на рівні законодавчих актів, частина з яких носять загальний, інші – спеціальний характер.

Так, статтею 18 Закону України «Про Національну поліцію» закріплено основні обов’язки поліцейських, до яких законодавцем віднесено обов’язки:

- неухильно дотримуватися положень [Конституції України](http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80), законів України та інших нормативно-правових актів, що регламентують діяльність поліції, та Присяги поліцейського;

- професійно виконувати свої службові обов’язки відповідно до вимог нормативно-правових актів, посадових (функціональних) обов’язків, наказів керівництва;

- поважати і не порушувати прав і свобод людини;

- 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;

- зберігати інформацію з обмеженим доступом, яка стала йому відома у зв’язку з виконанням службових обов’язків;

- інформувати безпосереднього керівника про обставини, що унеможливлюють його подальшу службу в поліції або перебування на займаній посаді.

Також зазначений законодавчий акт зобов’язує поліцейського на всій території України незалежно від посади, яку він займає, місцезнаходження і часу доби в разі звернення до нього будь-якої особи із заявою чи повідомленням про події, що загрожують особистій чи публічній безпеці, або в разі безпосереднього виявлення таких подій вжити необхідних заходів з метою рятування людей, надання допомоги особам, які її потребують, і повідомити про це найближчий орган поліції.

Частина 3 статті 18 Закону України «Про Національну поліцію» зобов’язує поліцейського також у разі звернення до особи або особи до нього, назвати своє прізвище, посаду, спеціальне звання та пред’явити на її вимогу службове посвідчення, надавши можливість ознайомитися з викладеною в ньому інформацією, не випускаючи його з рук.

Крім того, намагаючись ще повніше врегулювати коло обов’язків поліцейських, які не лягли в основу Закону України «Про Національну поліцію», покликаних забезпечити належний стан службової дисципліни, Верховною Радою України деякі з них закріплено в частині третій статті
1 Дисциплінарного статуту Національної поліції України. До таких віднесено наступні обов’язки:

1) бути вірним Присязі поліцейського, мужньо і вправно служити народу України;

2) знати закони, інші нормативно-правові акти, що визначають повноваження поліції, а також свої посадові (функціональні) обов'язки;

3) поважати права, честь і гідність людини, надавати допомогу та запобігати вчиненню правопорушень;

4) безумовно виконувати накази керівників, віддані (видані) в межах наданих їм повноважень та відповідно до закону;

5) вживати заходів до негайного усунення причин та умов, що ускладнюють виконання обов'язків поліцейського, та негайно інформувати про це безпосереднього керівника;

6) утримуватися від дій, що перешкоджають іншим поліцейським виконувати їхні обов'язки, а також які підривають авторитет Національної поліції України;

7) утримуватися від висловлювань та дій, що порушують права людини або принижують честь і гідність людини;

8) знати і виконувати заходи безпеки під час несення служби, дотримуватися правил внутрішнього розпорядку;

9) підтримувати рівень своєї підготовки (кваліфікації), необхідний для виконання службових повноважень;

10) берегти службове майно, забезпечувати належний стан зброї та спеціальних засобів;

11) поважати честь і гідність інших поліцейських і працівників поліції, надавати їм допомогу та стримувати їх від вчинення правопорушень;

12) дотримуватися правил носіння однострою та знаків розрізнення;

13) сприяти керівникові в організації дотримання службової дисципліни, інформувати його про виявлені порушення, у тому числі вчинені іншими працівниками поліції;

14) заборони перебувати у стані алкогольного, наркотичного та/або іншого сп'яніння під час несення служби.

Проте цей перелік обов’язків поліцейських також не є вичерпним. Адже, частина з них має бланкетний характер, тобто відсилає до інших законодавчих та нормативно-правових актів, посадових обов’язків поліцейського, наказів керівників, які додатково покладають на працівника поліції зобов’язання виконувати інші обов’язки як суб’єкта тих чи інших суспільних правовідносин.

Так, належність працівника поліції до суб’єктів декларування відповідно до Закону України «Про запобігання корупції» зобов’язує його виконувати обов’язки та обмеження, а також утримуватися від заборон, визначених зазначеним Законом (*як от обов’язок подавати декларацію, повідомляти про суттєві зміни в майновому стані, відкриття валютного рахунку в банку-нерезиденті, не допускати конфлікту інтересів, безпосереднього підпорядкування близькій особі тощо*).

Наділення поліцейських повноваженнями оформляти матеріали про адміністративні правопорушення додаткового покладають на них обов’язки, визначені Кодексом України про адміністративні правопорушення, а розслідувати кримінальні правопорушення – Кримінальним процесуальним кодексом України, а також підзаконними нормативно-правовими актами, виданими з метою врегулювання вказаних питань тощо.

З метою постійного закріплення вимог нормативно-правових актів, які регламентують роботу того чи іншого поліцейського, покращання його професійного рівня в системі службової підготовки здійснюється навчання поліцейських, з урахуванням їх службових повноважень.

У той же час, усвідомлюючи неможливість охопити в рамках навчального процесу всі нормативні акти, які регламентують службову діяльність, відповідні обов’язки, спрямовані на дотримання поліцейськими службової дисципліни, певні повноваження в цій частині було покладено на їх керівників.

 Так, статтею 3 Дисциплінарного статуту Національної поліції України на керівників усіх рівнів покладено відповідальність за дотримання підлеглими службової дисципліни, з метою чого зобов'язано їх:

1) створити умови, необхідні для виконання підлеглими обов'язків поліцейського;

2) поважати честь і гідність підлеглих, не допускати порушень їхніх прав та соціальних гарантій;

3) розвивати у підлеглих розумну ініціативу та самостійність під час виконання ними обов'язків поліцейського;

4) сприяти підвищенню підлеглими рівня кваліфікації, достатнього для виконання службових повноважень;

5) вивчати індивідуальні та професійні якості підлеглих, забезпечуючи прозорість і об'єктивність в оцінюванні їхньої службової діяльності;

6) забезпечити сприятливий стан морально-психологічного клімату в колективі, своєчасно вчиняти дії із запобігання порушенню службової дисципліни підлеглими та виникненню конфліктів між ними;

7) контролювати дотримання підлеглими службової дисципліни, аналізувати її стан та об'єктивно доповідати про це безпосередньому керівникові, проводити профілактичну роботу із зміцнення службової дисципліни та запобігання вчиненню підлеглими правопорушень;

8) у разі виявлення порушення підлеглим службової дисципліни вжити заходів для припинення такого порушення та застосувати дисциплінарне стягнення до порушника або порушити клопотання про застосування стягнення уповноваженим керівником.

Відповідні правові приписи щодо професійного виконання службових обов’язків, коректного спілкування з громадянами знайшли своє відображення й у Правилах етичної поведінки поліцейських, затверджених наказом МВС від 09 листопада 2016 року № 1179, зареєстрованим у Міністерстві юстиції України 06 грудня 2016 року за № 1576/29706.

До найбільш характерних заборон, визначених цими Правилами, можна віднести заборону катування, приниження чи дискримінацію громадян, використання політичної символіки чи висловлення політичних поглядів, розголошувати службову інформацію та використовувати її в не передбачених цілях, знімати чи приховувати нагрудний знак або перешкоджати його прочитанню чи фільмуванню.

Тож слід зазначити, що досягнення належного стану службової дисципліни серед поліцейських досягається шляхом відповідного закріплення на законодавчому рівні (в широкому розумінні) обов’язків поліцейських та їх керівників, а також необхідності вжиття заходів дисциплінарного реагування за їх порушення.

Аналогічні приписи щодо покладання певних обов’язків у частині дотримання службової (трудової) дисципліни на осіб, які перебувають на державній чи військовій службі, проходять службу в правоохоронних органах, а також на їх керівників, містяться в Дисциплінарному статуті Збройних Сил України, затвердженому Законом України від 24 березня 1999 року № 551‑XIV, Дисциплінарному статуті служби цивільного захисту, затвердженому Законом України від 05 березня 2009 року № 1068-VI, Дисциплінарному статуті органів внутрішніх справ України, затвердженому Законом України від 22 лютого 2006 року № 3460-IV (поширюється на працівників Державної кримінально-виконавчої служби та начальницького складу Національного антикорупційного бюро України), Дисциплінарному статуті Національної поліції України, затвердженому Законом України від 15 березня 2018 року № 2337-VIII (в частині поширення на працівників, які мають спеціальні звання, Бюро економічної безпеки України, співробітників Служби судової охорони та осіб рядового і начальницького складу Державного бюро розслідувань), а також законах України 4 жовтня 2014 року № 1697-VII «Про прокуратуру», від 12 листопада 2015 року № 794-VIII «Про Державне бюро розслідувань», від 10 грудня 2015 року № 889-VIII «Про державну службу», від 14 жовтня 2014 року № 1698-VII «Про Національне антикорупційне бюро України», від 28 січня 2021 року № 1150-ІХ «Про Бюро економічної безпеки України».

**РОЗГЛЯД СКАРГ НА ДІЇ (БЕЗДІЯЛЬНІСТЬ) ПОЛІЦЕЙСЬКИХ. ВИРІШЕННЯ ПИТАННЯ ЩОДО ПРИЗНАЧЕННЯ СЛУЖБОВОГО РОЗСЛІДУВАННЯ СТОСОВНО ПОЛІЦЕЙСЬКОГО**

У ході аналізу законодавства України встановлено, що питання розгляду скарг на дії працівників поліції носить складний характер, оскільки є предметом правового регулювання одразу декількох актів законодавства.

Слід зазначити, що частиною першою статті 19 Закону України від 02 липня 2015 року № 580-VIII «Про Національну поліцію» врегульовано, що у разі вчинення протиправних діянь поліцейські несуть кримінальну, адміністративну, цивільно-правову, матеріальну та дисциплінарну відповідальність відповідно до закону, а також з урахуванням бойового імунітету, визначеного [Законом України](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1932-12) "Про оборону України".

З метою реалізації закріпленого статтею 40 Конституції України право на звернення Верховною Радою України було прийнято Закон України від 02 жовтня 1996 року № 393/96-ВР «Про звернення громадян» (далі – Закон № 393/96-ВР), яким врегульовано питання практичної реалізації громадянами України наданого їм [Конституцією України](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80) права вносити в органи державної влади, об'єднання громадян відповідно до їх статуту пропозиції про поліпшення їх діяльності, викривати недоліки в роботі, оскаржувати дії посадових осіб, державних і громадських органів. Закон забезпечує громадянам України можливості для участі в управлінні державними і громадськими справами, для впливу на поліпшення роботи органів державної влади і місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, для відстоювання своїх прав і законних інтересів та відновлення їх у разі порушення.

Саме зазначеним Законом № 393/96-ВР на законодавчому рівні запроваджено термін «скарга», під яким розуміється звернення з вимогою про поновлення прав і захист законних інтересів громадян, порушених діями (бездіяльністю), рішеннями державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, об'єднань громадян, посадових осіб.

До речі, Законом № 393/96-ВР особливу увагу, поряд із встановленням загальних вимог до звернень та строку їх розгляду, що не може перевищувати 45 діб (у разі продовження), приділено, власне, регламентуванню вимог до скарги, прав особи, що її подала, а також обов’язків органу державної влади, місцевого самоврядування чи їх посадової особи, що здійснює її розгляд.

Так, положення статті 5 Закону № 393/96-ВР встановлюють такі вимоги до скарги, як зазначення у ній відомостей про прізвище, ім’я, по батькові, місце проживання громадянина, суть порушеного питання, зауваження, пропозиції, заяви чи скарги, прохання чи вимоги, наявність дати та підпису, а в електронному зверненні – також електронної поштової адреси, на яку заявнику може бути надіслано відповідь, або відомості про інші засоби зв’язку з ним. Звернення, оформлене без дотримання зазначених вимог, повертається заявнику з відповідними роз’ясненнями не пізніш як через десять днів від дня його надходження.

Відповідно до статті 8 Закону № 393/96-ВР не підлягають також розгляду та вирішенню письмові звернення без зазначення місця проживання, не підписане автором (авторами), а також таке, з якого неможливо встановити авторство; повторні звернення одним і тим же органом від одного і того ж громадянина з одного і того ж питання, якщо перше вирішено по суті, а також ті звернення, терміни розгляду яких передбачено статтею 17 цього Закону.

Виняток становлять анонімні звернення, подані відповідно до статті
53² Закону України від 14 жовтня 2014 року № 1700-VII «Про запобігання корупції», якщо наведена у них інформація містить фактичні дані, що вказують на можливе вчинення корупційного або пов’язаного з корупцією правопорушення, інших порушень цього Закону, які можуть бути перевірені.

За правилами статті 16 Закону № 393/96-ВР скарга на дії чи рішення органу державної влади, органу місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації, об'єднання громадян, медіа, посадової особи подається у порядку підлеглості вищому органу або посадовій особі, що не позбавляє громадянина права звернутися до суду відповідно до чинного законодавства, а в разі відсутності такого органу або незгоди громадянина з прийнятим за скаргою рішенням – безпосередньо до суду, особисто або через уповноважену на це іншу особу (за уповноваженням громадянина, оформленим у встановленому законом порядку, - іншою особою, трудовим колективом або організацією, яка здійснює правозахисну діяльність).

При цьому, статтею 17 Закону № 393/96-ВР обмежено строки оскарження рішення 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. Скарги, подані з порушенням зазначеного терміну, не розглядаються. За правилами цієї ж статті передбачено також можливість оскарження рішення вищого державного органу, який розглядав скаргу, в разі незгоди з ним громадянина, до суду в термін, передбачений законодавством України.

При розгляді скарги громадянин, що її подав, відповідно до Закону № 393/96-ВР, наділений наступними правами: особисто викласти аргументи особі, що перевіряла заяву чи скаргу, та брати участь у перевірці поданої скарги чи заяви; знайомитися з матеріалами перевірки; подавати додаткові матеріали або наполягати на їх запиті органом, який розглядає заяву чи скаргу; бути присутнім при розгляді заяви чи скарги; користуватися послугами адвоката або представника трудового колективу, організації, яка здійснює правозахисну функцію, оформивши це уповноваження у встановленому законом порядку; одержати письмову відповідь про результати розгляду заяви чи скарги; висловлювати усно або письмово вимогу щодо дотримання таємниці розгляду заяви чи скарги; вимагати відшкодування збитків, якщо вони стали результатом порушень встановленого порядку розгляду звернень.

Водночас на органи державної влади, місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації незалежно від форм власності, об'єднань громадян, медіа, їх керівників та інших посадових осіб щодо розгляду заяв чи скарг, Законом № 393/96-ВР покладено обов’язки щодо: об'єктивної, всебічної та вчасної перевірки заяви чи скарги; складення мотивованої постанови у разі прийняття рішення про обмеження доступу громадянина до відповідної інформації при розгляді заяви чи скарги; запрошення на прохання громадянина його на засідання відповідного органу, що розглядає його заяву чи скаргу; скасування або зміни оскаржуваних рішень у випадках, передбачених законодавством України, якщо вони не відповідають закону або іншим нормативним актам, невідкладно вживати заходів до припинення неправомірних дій, виявляти, усувати причини та умови, які сприяли порушенням; забезпечення поновлення порушених прав, реального виконання прийнятих у зв'язку з скаргою рішень; письмового повідомлення громадянина про результати перевірки скарги і суті прийнятого рішення; вжиття заходів щодо відшкодування у встановленому законом порядку матеріальних збитків, якщо їх було завдано громадянину в результаті ущемлення його прав чи законних інтересів, вирішення питання про відповідальність осіб, з вини яких було допущено порушення, а також доведення прийнятого рішення, на прохання громадянина, не пізніш як у місячний термін до відома органу місцевого самоврядування, трудового колективу чи об'єднання громадян за його місцем проживання; роз'яснення порядку оскарження прийнятого за скаргою рішення у разі визнання її необґрунтованою; не допускання безпідставної передачі розгляду заяв чи скарг іншим органам.

Разом з тим, статтею 12 Закону № 393/96-ВР прямо встановлено, що дія цього Закону не поширюється на порядок розгляду заяв і скарг громадян, встановлений кримінальним процесуальним, цивільно-процесуальним, трудовим законодавством, законодавством про захист економічної конкуренції, законами України ["Про судоустрій і статус суддів"](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2453-17) та ["Про доступ до судових рішень"](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3262-15), [Кодексом адміністративного судочинства України](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15), законами України "[Про запобігання корупції](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18)", ["Про виконавче провадження"](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1404-19).

На виконання вимог Закону № 393/96-ВР наказом МВС від 15 листопада 2017 року № 930 затверджено [Порядок розгляду звернень та організації проведення особистого прийому громадян в органах та підрозділах Національної поліції України](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1493-17#n13), який зареєстровано в Міністерстві юстиції України 11 грудня 2017 року за № 1493/31361, яким установлено єдиний для апарату центрального органу управління поліції, міжрегіональних територіальних органів Національної поліції України, територіальних органів поліції в Автономній Республіці Крим та місті Севастополі, областях, місті Києві, їх територіальних (відокремлених) підрозділів, а також підприємств, установ, організацій та закладів професійної (професійно-технічної) освіти зі специфічними умовами навчання, що належать до сфери управління Національної поліції України (далі – органи (підрозділи) поліції), порядок приймання, реєстрації, розгляду звернень громадян, контролю за виконанням доручень за результатами розгляду звернень громадян та дотриманням строків їх розгляду, основні вимоги до організації проведення особистого прийому громадян і ведення діловодства за зверненнями громадян.

Уточнений порядок розгляду скарг громадян на дії поліцейського, встановлений цим Порядком, передбачає необхідність проведення її ретельної перевірки, складення і подання за її результатами рапорту (доповідної записки), в якому (ій) зазначається, чи підтвердилися наведені відомості (факти) та яких заходів вжито для усунення виявлених порушень або недоліків, надання письмової відповіді про результати розгляду скарги.

Рішення за розглядом скарги громадянина приймає керівник органу (підрозділу) поліції (або його заступник), у провадженні якого знаходиться скарга. У разі визнання скарги громадянина обґрунтованою або такою, що підлягає задоволенню, забезпечується повнота і своєчасність її розгляду, приймаються рішення відповідно до законодавства України і негайно вживаються заходи щодо поновлення порушених прав громадянина. При цьому рішення вищого органу поліції за результатами розгляду скарги у разі незгоди з ним громадянина може бути оскаржено до суду в установлений законодавством України строк. Також зазначеним нормативно-правовим актом передбачається можливість доручення проведення додаткової перевірки конкретних обставин чи відомостей (фактів), викладених у зверненні громадянина, відповідно до законодавства України.

Водночас Дисциплінарним статутом Національної поліції України затвердженим Законом України від 15 березня 2018 року № 2337-VIII, регламентується порядок здійснення так званого «дисциплінарного провадження» стосовно поліцейського.

За правилами статті 14 Дисциплінарного статуту Національної поліції України, затвердженого Законом України від 15 березня 2018 року № 2337-VIII, підставою для призначення службового розслідування є заяви, скарги та повідомлення громадян, посадових осіб, інших поліцейських, засобів масової інформації (далі – повідомлення), 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.

Тобто зазначена правова норма встановлює, зокрема, можливість розгляду заяви, скарги чи повідомлення громадян про вчинення поліцейським порушення, що має ознаки дисциплінарного проступку, в порядку «дисциплінарного провадження».

У разі ж надходження скарги на рішення, дії чи бездіяльність поліцейського, щодо яких вже проводиться службове розслідування, така скарга долучається до матеріалів службового розслідування, а щодо яких є висновок дисциплінарної комісії, такі скарги не розглядаються, якщо не містять інформації, яка не була досліджена під час проведення службового розслідування.

Натомість можливість притягнення поліцейського, одночасно з дисциплінарною відповідальністю, також до кримінальної, адміністративної, цивільно-правової та майнової відповідальності, поширює на порядок розгляд скарг щодо його можливих неправомірних дій положення відповідних законодавчих актів, що регламентують відповідні суспільні правовідносини.

Так, порядок розгляду заяв і повідомлень про кримінальні правопорушення регламентується Кримінальним процесуальним кодексом України, тоді як відомостей про скоєння адміністративного правопорушення – Кодексом України про адміністративні правопорушення тощо.

Зважаючи на це, абзацом 11 пункту 1 розділу IV Порядку проведення службових розслідувань у Національній поліції України, затвердженого наказом МВС від 07 листопада 2018 року № 893, зареєстрованого в Міністерстві юстиції України 28 листопада 2018 року за № 1355/32807, передбачено, що при встановленні під час службового розслідування діяння, що містить ознаки кримінального або адміністративного правопорушення, дисциплінарна комісія та керівник, який призначив службове розслідування, уживають заходів у порядку, передбаченому [Кримінальним процесуальним кодексом України](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4651-17) або [Кодексом України про адміністративні правопорушення](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10).

Таким чином строки та порядок розгляду відомостей про вчинення можливих неправомірних дій поліцейським за заявою чи повідомленням громадянина, має своє особливості, зважаючи на об’єкт посягання, ступінь його суспільно небезпечних дій (бездіяльності), сферу правового регулювання відповідних правовідносин.

Зазначені обставини можуть зумовлювати конкуренцію окремих правових норм, вести до невірного розуміння громадянами процедури розгляду їх скарг, прийняття за ними рішень та їх оскарження.

Так, подання скарги на дії поліцейського, що не містить ознаки кримінального правопорушення, зобов’язує розглянути її впродовж 30 днів, у разі продовження – 45. Тоді як проведення службового розслідування передбачає 30-тиденний, а разі продовження – 60-тиденний строк його проведення, не враховуючи часу перебування поліцейського у відпустці, відрядженні чи на лікуванні.

Основною метою розгляду скарги можна вважати поновлення порушених прав громадянина, тоді як службового розслідування – встановлення в діях поліцейського дисциплінарного проступку, притягнення його до дисциплінарної відповідальності, виявлення та усунення причин та умов, що до нього призвели.

Закон № 393/96-ВР надає право громадянинові оскаржити рішення, прийняте за результатами розгляду його скарги до органу або посадової особи вищого рівня чи до суду, тоді як Дисциплінарним статутом Національної поліції України таке право не передбачене, хоча, якщо службове розслідування проводилося за скаргою громадянина, то це не обмежує його прав, установлених Законом № 393/96-ВР.

Слід зазначити, що як положеннями Дисциплінарного статуту Національної поліції України, так і Закону № 393/96-ВР забороняється доручення проведення службового розслідування (розгляду скарги) тим органам (підрозділам) поліції або їх посадовим особам, дії чи рішення яких оскаржуються, а також тим, які не мають повноважень для їх розгляду (можуть бути зацікавлені в результатах), тобто передбачено відповідні правові застереження з метою забезпечення об’єктивності та неупередженості вказаного процесу та прийняття обґрунтованого рішення.

Одночасне застосування положень Дисциплінарного статуту Національної поліції України та Закону України «Про звернення громадян» допомагає врегулювати окремі питання, пов’язані з так званою попередньою перевіркою про можливий дисциплінарний проступок, вчинений поліцейським.

Так, частиною четвертою статті 14 Статуту передбачено, що підставою для призначення службового розслідування є заяви, скарги та повідомлення громадян, посадових осіб, інших поліцейських, медіа (далі – повідомлення), 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.

При цьому не завжди скарги та повідомлення громадян, у яких нібито йдеться про можливе скоєння дисциплінарних проступків поліцейськими, містять достатні відомості для призначення службового розслідування. З одного боку вони можуть мати формальний характер, без зазначення конкретних дій працівників поліції, особи поліцейського або ж підрозділу чи органу, дії якого оскаржуються, з іншого – через необізнаність громадян з положеннями законодавства України, специфікою діяльності правоохоронних органів можуть бути безпідставними або такими, що стосуються діяльності інших правоохоронних органів.

Можливість попереднього розгляду таких скарг, до призначення службового розслідування, з однієї сторони може містити відповідні ризики, пов’язані з затягуванням строків розгляду звернення, що може призвести до сплину строків притягнення поліцейського до дисциплінарної відповідальності, знищення слідів та доказів дисциплінарного проступку.

Проте з іншої сторони – надає можливість здобути відомості, достатні для призначення службового розслідування, та долучити до них відповідні матеріали, допомагає заощаджувати ресурси (сили та засоби), які б залучалися для проведення службового розслідування дисциплінарною комісією.

Слід також звернути увагу, що непоодинокими є випадки подання безпідставних скарг в порядку Закону № 393/96-ВР на дії поліцейських учасниками кримінального процесу та їх представниками, в яких вони оскаржують діяльність, пов’язану зі здійсненням (нездійсненням) слідчих (розшукових) чи негласних слідчих (розшукових) дій, а також процесуальні дії, хоча процедура оскарження таких рішень регламентована Кримінальним процесуальним кодексом України. Подекуди це призводить до неможливості належної перевірки викладених в таких зверненнях відомостей через недопустимість незаконного розголошення відомостей досудового розслідування, і, як наслідок, призводить до подання нових скарг.

Непоодинокими є також випадки так званого «зловживання заявниками своїм правом на звернення», що виражається у формальному оскарженні відповідей, наданих на їх звернення, без аргументації причин незгоди з ними, а також поданні скарг на дії поліцейських чи посадових осіб інших правоохоронних органів органам поліції, їх структурних підрозділів чи посадовим особам, не уповноважених здійснювати їх розгляд. В останньому випадку це призводить до затягування процесу розгляду скарг, обумовлених необхідністю пересилання їх належному адресату, а також до покладання додаткового навантаження на ці органи (підрозділи) та їх посадових осіб.

**СТАТИСТИЧНІ ДАНІ ЩОДО РОЗГЛЯДУ СКАРГ НА ДІЇ ПОЛІЦЕЙСЬКИХ УПРОДОВЖ ЛИСТОПАДА 2018 – ЛЮТОГО 2022 РОКІВ**

Досліджуючи питання статистичних показників щодо проведення службових розслідувань стосовно поліцейських, розгляду скарг на їх дії чи бездіяльність, слід констатувати, що внаслідок широкомасштабного вторгнення збройних сил російської федерації на територію України, уведення в дію правового режиму воєнного стану, окупацію частини території України, а також загрозу такої окупації частина зазначених матеріалів була знищена або залишилася на тимчасово окупованих територіях, що унеможливлює їх врахування під час аналітичного дослідження.

Унаслідок цього статистичні відомості, що подані в даному аналітичному дослідженні, наведено не в повному обсязі щодо головних управлінь Національної поліції в Автономній Республіці Крим та м. Севастополі, у Волинській, Донецькій, Запорізькій, Луганській, Одеській, Полтавській, Чернігівській областях та м. Києві.

Крім того, відповідно до підпунктів 80, 82, 83 пункту 1.3 розділу І Переліку типових документів, що створюються під час діяльності державних органів та органів місцевого самоврядування, інших установ, підприємств та організацій, із зазначенням строків зберігання документів, затвердженого наказом Міністерства юстиції України від 12 квітня 2012 року № 578/5, зареєстрованого в Міністерстві юстиції України 17 квітня 2012 року за № 571/20884, строк зберігання документів (акти, постанови, рішення, довідки, доповідні та пояснювальні записки, висновки, листи) службових розслідувань, а також звернень (пропозицій, заяв, скарг) громадян та документів (листів, довідок, актів) з їх розгляду, документів (аналітичних довідок, оглядів, доповідних записок, аналізів) про стан роботи з розгляду пропозицій, заяв, скарг громадян становить 5 років з моменту винесення рішення.

У зв’язку з цим провести порівняльний аналіз динаміки надходження скарг на дії поліцейських під час дії різних дисциплінарних статутів у ході зазначеного аналітичного дослідження не вдалося.

Разом з тим, у ході проведеного аналізу встановлено, що за отриманими даними упродовж листопада 2018 – лютого 2022 років до Національної поліції України та її територіальних органів надійшло 299038 заяв, скарг та повідомлень громадян, посадових осіб, інших поліцейських, засобів масової інформації, рапортів про вчинення поліцейськими порушень, що мають ознаки дисциплінарного проступку (*зазначені звернення та повідомлення одночасно могли стосуватися декількох поліцейських різних категорій, невстановлених осіб, тому загальні відомості можуть не співпадати з сумою за всіма категоріями*), з них:

упродовж двох місяців 2018 року – 12925 (з них стосовно молодшого складу - 5871, середнього складу - 5450, вищого складу - 0),

упродовж 2019 року - 83968 (з них стосовно молодшого складу - 38223, середнього складу - 34368, вищого складу - 30),

упродовж 2020 року - 93865 (з них стосовно молодшого складу - 43177, середнього складу - 35440, вищого складу - 12),

упродовж 2021 року - 95666 (з них стосовно молодшого складу - 40718, середнього складу - 37068, вищого складу - 18),

упродовж двох місяців 2022 року - 12614 (з них стосовно молодшого складу - 5260, середнього складу - 5059, вищого складу - 16).

Із загальної кількості таких звернень та повідомлень за результатами проведеної перевірки **підтвердилися або підтвердилися частково** 47007 або близько 16%, з них стосовно молодшого складу – 26704, середнього складу – 26322, вищого складу – 7. У тому числі за роками:

упродовж двох місяців 2018 року – 1842 (з них стосовно молодшого складу - 1020, середнього складу - 993, вищого складу - 0),

упродовж 2019 року - 11668 (з них стосовно молодшого складу - 6920, середнього складу - 6421, вищого складу - 5),

упродовж 2020 року - 15099 (з них стосовно молодшого складу - 8835, середнього складу - 8322, вищого складу - 0),

упродовж 2021 року - 16261 (з них стосовно молодшого складу - 8891, середнього складу - 9230, вищого складу - 1),

упродовж двох місяців 2022 року - 2137 (з них стосовно молодшого складу - 1038, середнього складу - 1356, вищого складу - 1).

Із загальної кількості таких звернень та повідомлень за результатами проведеної перевірки **не підтвердилося** 236832 або близько 84%, з них стосовно молодшого складу – 112272, середнього складу – 88107, вищого складу – 78. У тому числі за роками: упродовж двох місяців 2018 року – 10634 (з них стосовно молодшого складу - 5035, середнього складу - 4203, вищого складу - 0), упродовж 2019 року - 67993 (з них стосовно молодшого складу - 32346, середнього складу - 26386, вищого складу - 30), упродовж 2020 року - 75507 (з них стосовно молодшого складу - 36623, середнього складу - 26298, вищого складу - 8), упродовж 2021 року - 71237 (з них стосовно молодшого складу - 34411, середнього складу - 27573, вищого складу - 25), упродовж двох місяців 2022 року - 9461 (з них стосовно молодшого складу - 4057, середнього складу - 3647, вищого складу - 15).

При цьому необхідно зазначити, що надходження більшої кількості скарг на дії поліцейських автоматично призводило до зростання кількості службових розслідувань, що проводилися упродовж досліджуваного періоду стосовно працівників поліції.

Водночас можна констатувати, що співвідношення кількості проведених службових розслідувань стосовно кількості скарг громадян упродовж досліджуваного періоду постійно зростало. Так, якщо упродовж двох місяців 2018 року воно становило 21%, то у 2019 році – 22%, у 2020 році – 23,7%, у 2021 році – 26,6%, тоді як упродовж двох місяців 2022 року уже становило 58,3%.

**ПРОВЕДЕННЯ СЛУЖБОВИХ РОЗСЛІДУВАНЬ В НАЦІОНАЛЬНІЙ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ**

Проведення службових розслідувань стосовно поліцейських, як і порядок призначення таких розслідувань, регулюється Дисциплінарним статутом Національної поліції України, затвердженим Законом України від 15 березня 2018 року № 2337-VIII, Порядком проведення службових розслідувань у Національній поліції України та Положенням про дисциплінарні комісії в Національній поліції України, затвердженими наказом МВС від 07 листопада 2018 року № 893, зареєстрованими в Міністерстві юстиції України 28 листопада 2018 року за № 1355/32807 та 1356/32808 (далі – Порядок № 893 та Положення № 893 відповідно).

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.

Службове розслідування розпочинається із дня видання наказу про його призначення та завершується в день затвердження керівником, який призначив службове розслідування, чи особою, яка виконує його обов’язки, висновку службового розслідування. 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.

Зазначеними законодавчим та підзаконними нормативно-правовими актами встановлено уніфікований (подібний до інших військових формувань та правоохоронних органів) місячний строк проведення службового, з можливість продовження його ще на один місяць. Водночас у цей строк не включається документально підтверджений час перебування поліцейського, стосовно якого призначено службове розслідування, у відпустці, відрядженні або на лікарняному.

На відміну від Дисциплінарного статуту органів внутрішніх справ України, який раніше поширювався на поліцейських, згідно з Дисциплінарним статутом Національної поліції України проведення службового розслідування стосовно поліцейського доручається дисциплінарній комісії, яка утворюється письмовим наказом керівника в органі, підрозділі, закладі, установі поліції, де призначається службове розслідування. Проте спеціальними нормами, прийнятими на період дії воєнного стану в Україні, врегульовано, що проведення службового розслідування допускається також однією особою, у тому числі безпосередньо уповноваженим керівником, який одноособово здійснює передбачені Статутом повноваження дисциплінарної комісії.

За аналогією з процедурою оскарження неправомірних дій або бездіяльності органів державної влади чи їх посадових осіб, установленою Кодексом адміністративного судочинства України, Статутом та Порядком № 893 передбачено дві форми розгляду дисциплінарної справи стосовно поліцейського – письмове провадження та відкрите засідання. У разі розгляду справи у формі письмового провадження рішення дисциплінарною комісією ухвалюється на підставі зібраних матеріалів. Водночас під час розгляду у формі відкритого засідання такі матеріали підлягають розгляду на засіданнях комісії, на які також викликається поліцейський, щодо якого проводиться службове розслідування.

Також врегульовано питання дотримання права на захист поліцейського, стосовно якого призначено службове розслідування. Його, зокрема, наділено правами надавати письмові пояснення щодо обставин вчинення дисциплінарного проступку та докази правомірності своїх дій, подавати клопотання про отримання і залучення до матеріалів розслідування нових документів, отримання додаткових пояснень від осіб, які мають відношення до справи, ознайомлюватися з матеріалами, зібраними під час службового розслідування, робити їх копії за допомогою технічних засобів, подавати скарги на дії осіб, які проводять службове розслідування, користуватися правничою допомогою, на належний виклик для надання пояснень у разі тимчасової відсутності на службі.

Дисциплінарні комісії формуються на строк проведення службового розслідування у складі не менше трьох осіб 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. Зокрема, за рішенням уповноваженого керівника допускається, але не виключно, залучення представників громадськості (на громадських засадах) для проведення службового розслідування за відомостями про порушення поліцейським конституційних прав та свобод людини і громадянина.

При цьому обумовлено, що 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 незняту 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.

Ураховуючи специфіку діяльності поліції, чисельність особового складу та територіальний принцип діяльності, організаційно-розпорядчими документами Національної поліції України надано право призначати службові розслідування, окрім Голови Національної поліції, керівникам територіальних (у тому числі міжрегіональних) органів Національної поліції та їх відокремлених територіальних підрозділів, державних установ та закладів поліції.

Разом з цим, зазначеними нормативно-правовими актами окрему увагу приділено питанню недопущення необ’єктивності та конфлікту інтересів під час проведення службових розслідувань. Так, 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.

З метою належної організація діяльності дисциплінарних комісій нормативно закріплено обов’язок кожної посадової особи поліції відповідно до своїх повноважень сприяти проведенню службового розслідування, а обов’язок щодо її матеріально-технічного забезпечення покладено на керівника органу (підрозділу, установи, закладу), де призначено службове розслідування, або на керівника органу (підрозділу, установи, закладу), стосовно підлеглого якого призначено службове розслідування. Покладання матеріально-технічного забезпечення роботи дисциплінарних комісій на керівників різних органів (підрозділів, установ, закладів поліції) обумовлено можливістю роботи дисциплінарних комісій з виїздом у відрядження, тобто спрямоване на недопущення необґрунтованого призупинення їх діяльності через відсутність доступу до певних ресурсів.

Для виконання своїх обов’язків, повного, всебічного та ефективного проведення службового розслідування дисциплінарні комісії наділено широким спектром повноважень, серед яких: право відвідувати місце скоєння можливого дисциплінарного проступку, органи, підрозділи, установи поліції або за погодженням з адміністрацією інші органи державної влади та місцевого самоврядування, підприємства, установи і організації незалежно від форм власності; надсилати запити про надання матеріалів, які засвідчують обставини можливого скоєння дисциплінарного проступку; 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; проводити одночасні опитування осіб (за згодою), у поясненнях яких про обставини дисциплінарного проступку є суттєві розбіжності; 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; вивчати документи, що мають стосунок до службового розслідування, у разі потреби знімати з них копії і долучати до матеріалів службового розслідування; користуватися в установленому порядку базами (банками) даних Міністерства внутрішніх справ України, Національної поліції України та інших органів державної влади; залучати в разі потреби відповідних фахівців і отримувати консультації спеціалістів з питань, що стосуються службового розслідування; 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.

Також кожному члену комісії надано право у разі незгоди з висновками і пропозиціями за результатами службового розслідування викладати в письмовій формі свою окрему думку, що підлягає долученню до протоколу засідання або до висновку службового розслідування.

У разі якщо за результатами службового розслідування в діях поліцейського встановлено склад дисциплінарного проступку, дисциплінарна комісія пропонує вид дисциплінарного стягнення, який планується до нього застосувати, після чого підписаний головою та членами дисциплінарної комісії висновок службового розслідування подається уповноваженому керівнику разом з проектом наказу про накладення на цього поліцейського дисциплінарного стягнення.

У разі затвердження висновку службового розслідування, яким передбачено застосування до поліцейського дисциплінарного стягнення, таке рішення підлягає виконанню упродовж 30 днів шляхом видання наказу про застосування дисциплінарного стягнення. З метою забезпечення дотримання прав поліцейського під час проведення службового розслідування законодавством України закріплено його право оскаржити застосоване дисциплінарне стягнення старшому прямому керівнику начальника, який його застосував, або шляхом звернення до суду.

Слід зазначити, що Дисциплінарний статут Національної поліції України кардинально змінив процедуру проведення службового розслідування стосовно поліцейського, закріпив його права на належні умови праці, на захист, процедуру виклику для надання пояснень особи, відсутньої на службі, вимоги до висновку службового розслідування, обставини, що пом’якшують або обтяжують відповідальність, нові підходи до визначення строків дії дисциплінарних стягнень та негативний вплив їх на строки вислуги в спеціальному званні, що не було врегульовано Дисциплінарним статутом органів внутрішніх справ України, який раніше поширювався на поліцейських.

Так, проведення службового розслідування в мирний час допускається виключно дисциплінарними комісіями, до яких передбачено включення представників громадськості, та обсяг повноважень яких визначаються зазначеним Статутом, що не було врегульовано Дисциплінарним статутом органів внутрішніх справ України. Також, на відміну від останнього, передбачено необов’язковість проведення службових розслідувань у випадку надходження матеріалів про адміністративне правопорушення, нову форму розгляду дисциплінарної справи – відкрите засідання, покликану забезпечити громадський контроль та неупередженість під час ухвалення дисциплінарних рішень.

Водночас у зв’язку з введенням в Україні правового режиму воєнного стану до Дисциплінарного статуту Національної поліції України було введено тимчасові норми, які частково спростили процедуру проведення службового розслідування, збирання відомостей про дисциплінарний проступок поліцейського, а з іншого – дали змогу належним чином забезпечити право поліцейського на захист.

Так, враховуючи воєнні дії, що реально загрожують стану державної безпеки, неможливість тривалого перебування на службі в поліції осіб, які зрадили інтересам служби, внесенням змін до Дисциплінарного статуту Національної поліції України скорочено строки проведення службових розслідувань під час воєнного стану з 30 до 15 днів, з можливістю їх продовження до 30-тиденного терміну. Крім того, зважаючи на процес внутрішнього переміщення осіб з тимчасово окупованих територій в інші регіони держави, а також закордон, припинення діяльності поштових сервісів, знищення чи евакуацію службової документації, запроваджено процедуру виклику для надання пояснення поліцейського, який відсутній на службі, з допомогою засобів електронної комунікації. Неприбуття у визначений час для надання пояснень, неповідомлення про поважні причини неприбуття або самовільний виїзд в інші регіони держави чи закордон розцінюється як відмова надати пояснення.

Крім того, зважаючи на вказані обставини, удосконалено процедуру доведення до відома поліцейського наказів про застосування та виконання дисциплінарних стягнень, передбачивши можливість доведення їх до відома поліцейського через засоби електронної комунікації.

Зазначеними змінами вдалося забезпечити належне дотримання права поліцейського на захист, що полягає в можливості надавати пояснення по суті виявлених порушень, докази правомірності своїх дій, на оскарження рішення про застосування дисциплінарного стягнення.

Нижче наведено схеми проведення службового розслідування та розгляду матеріалів справи у формі письмового провадження та відкритого засідання.

**Схема проведення службового розслідування (письмове провадження)**

Надходження відомостей про можливе скоєння дисциплінарного проступку

Матеріали, складені в порядку КУпАП

Інші матеріали

Вирішення питання щодо призначення службового розслідування (подання рапорту, доповідної записки)

Видання наказу про застосування дисциплінарного стягнення

Видання наказу про призначення службового розслідування та утворення дисциплінарної комісії

Долучення до матеріалів вже проведеного службового розслідування чи такого, що проводиться за цим фактом

Збір матеріалів службового розслідування

Отримання копій матеріалів (документів), файлів, записів тощо за місцем служби поліцейського

Отримання матеріалів в інших підрозділах поліції, ознайомлення з даними, що містяться у відповідних інформаційно-комунікаційних системах

Надсилання запитів до інших органів влади та місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій про надання матеріалів про дисциплінарний проступок поліцейського

Опитування поліцейського (их), стосовно якого (их) призначено службове розслідування

Опитування безпосереднього керівника чи безпосередніх керівників поліцейського (их), стосовно якого (их) призначено службове розслідування

Опитування інших поліцейських та осіб, які володіють відомостями про можливий дисциплінарний проступок або його відсутність

Оцінка отриманих відомостей про дисциплінарний проступок, перевірка та оцінка (підтвердження, спростування) наданих поліцейським пояснень

Підготовка висновку службового розслідування

**У разі встановлення дисциплінарного проступку**

Підготовка та видання наказу про застосування дисциплінарного стягнення

Формування висновку та матеріалів службового розслідування у справу

**Схема проведення службового розслідування (відкрите засідання)**

Надходження відомостей про можливе скоєння дисциплінарного проступку

Вирішення питання щодо призначення службового розслідування (подання рапорту, доповідної записки)

Видання наказу про призначення службового розслідування та утворення дисциплінарної комісії, зазначення форми розгляду матеріалів про дисциплінарний проступок

Збір голови та членів дисциплінарної комісії, визначення розподілу обов’язків щодо дослідження відомостей про дисциплінарний проступок, секретаря комісії

Збір матеріалів службового розслідування

Отримання копій матеріалів (документів), файлів, записів тощо за місцем служби поліцейського

Отримання матеріалів в інших підрозділах поліції, ознайомлення з даними, що містяться у відповідних інформаційно-комунікаційних системах

Надсилання запитів до інших органів влади та місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій про надання матеріалів про дисциплінарний проступок поліцейського

За необхідності - поліцейського (их), стосовно якого (их) призначено службове розслідування

Безпосереднього керівника чи безпосередніх керівників поліцейського (их), стосовно якого (их) призначено службове розслідування

**Або в ході одноосібного збору матеріалів**

**Або під час відкритих засідань**

Опитування інших поліцейських та осіб, які володіють відомостями про можливий дисциплінарний проступок або його відсутність

**Проведення відкритого засідання дисциплінарної комісії, на якому:**

1. **Опитується поліцейський,** стосовно якого призначено службове розслідування, та, за необхідності, інші особи, надається оцінка їх поясненням.
2. **Вивчаються зібрані** матеріали службового розслідування та надається оцінка зібраним відомостям про дисциплінарний проступок.
3. **Ухвалюється рішення про** наявність чи відсутність в діях поліцейськогодисциплінарного проступку та щодо застосування до нього певного дисциплінарного стягнення.

Підготовка висновку службового розслідування

Формування матеріалів службового розслідування у справу

**У разі встановлення дисциплінарного проступку**

Підготовка та видання наказу про застосування дисциплінарного стягнення

**СТАТИСТИЧНІ ДАНІ ЩОДО ПРОВЕДЕННЯ СЛУЖБОВИХ РОЗСЛІДУВАНЬ В НАЦІОНАЛЬНІЙ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ ВПРОДОВЖ ЛИСТОПАДА 2018 – ЛЮТОГО 2022 РОКІВ**

Зважаючи на об’єктивні обставини, про що йшлося вище, не вдалося також здійснити порівняльний аналіз статистичних відомостей щодо ефективності застосування положень Дисциплінарного статуту органів внутрішніх справ України та Дисциплінарного статуту Національної поліції України через відсутність доступу до окремих матеріалів.

Разом з тим, у ході проведеного аналізу встановлено, що за отриманими даними упродовж листопада 2018 – лютого 2022 років відповідно до положень Дисциплінарного статуту Національної поліції України проведено
76334 службових розслідування, з них: упродовж двох місяців 2018 року – 2701, упродовж 2019 року – 18549, 2020 року – 22248, 2021 року – 25485, двох місяців 2022 року – 7351.

Проте, зважаючи на відсутність достовірних даних щодо всіх проведених службових розслідувань у досліджуваний період з об’єктивних причин, необхідно зазначити, що лише упродовж 7 місяців 2023 року призначено
24893 службові розслідування, з яких завершено 22253, що може вказувати на приблизно точну кількість таких заходів, які здійснюються в поліції, що в середньому складає 3197 службових розслідувань у місяць загалом по поліції чи 91 службове розслідування за цей же період в органі (у тому числі міжрегіональному) Національної поліції.

Найбільше службових розслідувань упродовж досліджуваного періоду проведено стосовно осіб середнього складу – 62722, ще 21295 – стосовно молодшого складу та 25 – вищого складу. При цьому пік по кількості службових розслідувань стосовно всіх категорій припадав на 2021 рік.

Із загальної кількості проведених службових розслідувань відомості стосувалися щодо 6108 можливих порушень поліцейськими конституційних прав і свобод громадян, з них:

упродовж двох місяців 2018 року – 280;

у 2019 році – 1584;

у 2020 році – 1926;

у 2021 році – 2117;

упродовж двох місяців 2022 року – 201.

Службові розслідування за відомостями про порушення поліцейськими прав і свобод громадян проводилися стосовно осіб молодшого складу – 1542
(у тому числі упродовж двох місяців 2018 року – 67, упродовж 2019 року – 437, 2020 року – 522, 2021 року – 463, двох місяців 2022 року – 53), середнього складу – 3428 (у тому числі упродовж двох місяців 2018 року – 169, упродовж 2019 року – 902, 2020 року – 1058, 2021 року – 1154, двох місяців 2022 року – 145), вищого складу – 1 (у 2021 році). В інших випадках службові розслідування проводилися стосовно неправомірних дій невстановлених поліцейських.

Найбільшу кількість скарг, за якими проводилися службові розслідування, стосувалися відомостей щодо катування, побиття, протиправного застосування фізичної сили стосовно громадян – 1912 або 31 % (2018 – 78, 2019 – 560, 2020 – 641, 2021 – 590, 2022 – 43), незаконного притягнення до адміністративної відповідальності – 1808 або 29,6% (2018 – 80, 2019 – 397, 2020 – 576, 2021 – 675, 2022 – 80), незаконного затримання та доставляння до підрозділу – 468 або 7,6% (2018 – 22, 2019 – 115, 2020 – 143, 2021 – 172, 2022 – 16) тощо. Слід зазначити, що значну частину складали також скарги щодо порушення інших прав і свобод людини – 1620 (2018 – 88, 2019 – 417, 2020 – 471, 2021 – 596, 2022 – 48) або 26,5% від загальної кількості.

Така ситуація обумовлена широким спектром прав і свобод громадян, гарантованих Конституцією України та іншими законами України, з якими доводиться контактувати поліцейським у своїй повсякденній діяльності.

Разом з тим, більшість службових розслідувань, тобто 55650 або 72,9%, проведено за іншими фактами порушення службової дисципліни. При цьому, динаміка таких службових розслідувань характеризується поступовим зростанням їх кількості з моменту набуття чинності Дисциплінарним статутом Національної поліції України. Так, якщо упродовж двох місяців 2018 року таких проведено 2075, то упродовж 2019 року вже 14024, 2020 року – 17545, 2021 року – 18931, двох місяців 2022 року – 3075.

З-поміж указаної кількості підстав для призначення службових розслідувань найбільшу частку становили події, пов’язані з:

недотриманням норм кримінального процесуального законодавства України під час здійснення досудового розслідування – 10020 (2018 – 338,
2019 – 2389, 2020 – 3216, 2021 – 3446, 2022 – 631);

загибеллю або пораненням поліцейських – 1483 (2018 – 78, 2019 – 415,
2020 – 464, 2021 – 443, 2022 – 83);

приховуванням 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 порядку – 1112 (2018 – 49, 2019 – 331, 2020 – 348, 2021 – 282, 2022 – 102);

втратою поліцейським службового посвідчення та спеціального нагрудного знаку (жетона) – 847 (2018 – 26, 2019 – 152, 2020 – 234, 2021 – 357, 2022 – 78);

перебуванням поліцейського на службі (роботі) в стані сп’яніння – 499 (2018 – 16, 2019 – 160, 2020 – 146, 2021 – 150, 2022 – 27);

недотриманням підстав та порядку застосування або використання вогнепальної зброї, спеціальних засобів або заходів фізичного впливу – 449 (2018 – 30, 2019 – 136, 2020 – 125, 2021 – 141, 2022 – 17).

Разом з тим слід зазначити, що найбільшу частку з-поміж усіх службових розслідувань становлять службові розслідування, проведені за іншими порушеннями – 43372 або 57% від загальної кількості, при цьому така динаміка характерна за всіма досліджуваними періодами (2018 – 1673, 2019 – 11077, 2020 – 13372, 2021 – 15055, 2022 – 2195).

Згідно з отриманими відомостями представники громадськості до складу дисциплінарних комісій залучалися 5 разів (3 – у 2019, по 1 – у 2021 та 2022 роках).

За результатами службових розслідувань, проведених за відомостями про порушення поліцейськими конституційних прав та свобод людини і громадянина дисциплінарними комісіями, в складі яких перебували представники громадськості, в жодному випадку такі відомості не підтвердилися.

У свою чергу за результатами службових розслідувань, проведених за відомостями про порушення поліцейськими конституційних прав і свобод людини та громадянина дисциплінарними комісіями, в складі яких не було представників громадськості, відомості щодо таких порушень підтвердилися у 1994 випадках, у тому числі стосовно вчинення їх особами молодшого складу – 1180, середнього складу – 1665.

При цьому відмічається поступове зростання, починаючи з 2019 року, кількості фактів, які знаходять своє підтвердження.

**МІЖНАРОДНІ СТАНДАРТИ ЩОДО ДИСЦИПЛІНАРНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ПОЛІЦЕЙСЬКИХ.**

Прагнення України до консолідації з Європейським союзом, взяті, у зв’язку з цим, зобов’язання щодо дотримання прав і свобод людини в усіх сферах суспільного життя зумовлюються необхідність постійного вдосконалення національного законодавства, приведення його у відповідність з найкращими закордонними практиками, у тому числі в частині встановлення дисциплінарної відповідальності публічних службовців та процедури притягнення їх до дисциплінарної відповідальності.

Слідуючи практиці гармонізації національного законодавства із законодавством європейських країн та інших демократичних країн заходу в рамках зазначеного дослідження проаналізовано відповідні стандарти щодо дисциплінарної відповідальності поліцейських в інших країнах.

Зокрема, Медведенко Н.В. у дисертації на здобуття вченого ступеня кандидата наук досліджувалося питання правових та організаційних засад дисциплінарного провадження стосовно поліцейських Сполучених штатів Америки, Англії, Федеративної Республіки Німеччина та Польщі.

Нею, зокрема, констатувалося, що через федеративну форму державного устрою країни у кожному Департаменті поліції США існують документи, які регулюють питання дотримання дисципліни та застосування дисциплінарних стягнень. Серед них «Police Department Standard Operating Procedure. (Discipline)» – Стандартний порядок дій Департаменту поліції щодо дисципліни та «Police Department Code of Conduct» – Кодекс поведінки Департаменту поліції.

Для прикладу, Медведенко Н.В. проаналізовано відповідні нормативні документи та процедури, а саме Стандартний порядок дій (далі – СПД) Департаменту поліції міста Оверленд-Парк штату Канзас та Департаменту поліції міста Мадісон штату Вісконсін.

З’ясовано, що дисципліна в лавах поліції міста Оверленд-Парк регулюється зазначеним СПД та вимогами Положення про Комісію з цивільної служби («Civil Service Commission»), яка є федеральним урядовим агентством.

СПД Департаменту поліції міста Оверленд-Парк» визначає, що досягнення гарної дисципліни відбувається шляхом заохочення та спрямування працівників до прийнятної продуктивності праці, підтримання стандартів та цілісності організації. Ефективне дисциплінарне стягнення засуджує дії працівника, а не його особистість та має, у першу чергу, виправну та освітню спрямованість, а не лише каральну.

У випадку надходження скарги громадянина на дії працівника поліції проводиться внутрішнє розслідування, результати якого повідомляються громадянину. Якщо громадянин не вдоволений результатом, то його скарга надсилається до відділу внутрішніх розслідувань, який є структурною складовою Бюро (підрозділу поліції) та підпорядковується заступнику начальника Бюро та начальнику поліції. Обов’язками відділу внутрішніх розслідувань є: розслідування скарг громадян; надання начальнику поліції річного звіту; проведення внутрішніх розслідувань і розслідувань відповідно з дорученнями і вказівками керівництва; проведення розслідування у зв'язку з ненавмисним застосуванням вогнепальної зброї, що призвело до травмування, ненавмисного псування майна, або при невиконанні службових обов’язків та інших дій.

СПД передбачено систему дисциплінарних стягнень, з яких найменш тяжким є усна догана, яка, як правило, накладається безпосереднім керівником за незначні порушення та відіграє роль корекційної дії. У разі її неефективності до порушника застосовується письмова догана, яка заноситься до особової справи працівника. Керівник повинен отримати дозвіл капітана або вищого за посадою керівника та погодження командира Бюро. Інші заходи дисциплінарного стягнення можуть бути рекомендовані керівником, але повинні бути погоджені командиром Бюро і затверджені начальником поліції. При цьому, усна та письмова догана не можуть бути оскаржені.

Також передбачається можливість відсторонення працівника від виконання обов’язків як дисциплінарне стягнення, при чому перелік підстав для цього є досить чітким. Також залежно від обставин порушення, зазначені в переліку, можуть призвести до звільнення.

Крім того, СПД передбачено такий захід як надзвичайне (невідкладне) відсторонення від виконання обов’язків, яке може мати місце у випадку, коли такі дії відповідають інтересам Департаменту поліції. Вищий керівник може відсторонити від служби працівника до наступного робочого дня. У такому випадку і керівник і працівник повинні доповісти та надати детальний звіт командиру Бюро і начальнику поліції.

Наряду з цим виділяється такий захід як адміністративне відсторонення (припинення адміністративного обслуговування) працівника, яке застосовується у випадку проведення розслідування для збирання й аналізу інформації, як правило, коли припускається допущення працівником кримінального правопорушення (*при відстороненні керівник якнайшвидше повинен отримати від працівника зброю, електрошокер, значок та карту-ключ, інші ключі від будівлі, в деяких випадках і видану картку для покупок та супроводити працівника з будівлі департаменту; також працівнику блокується доступ до будівлі та комп’ютера через ІТ, про що сповіщається командир підрозділу*).

До видів дисциплінарних стягнень, установлених СПД, відносяться також пониження в посаді, яке застосовується у випадку, коли працівник не здатен виконувати покладені на нього зобов’язання, та звільнення, яке застосовується за неефективну, незадовільну роботу, непокору, звичні спізнення, грубе порушення політики міста або Департаменту поліції, процедур, притягнення до кримінальної відповідальності. Також звільнення застосовується у випадках, коли відсторонення або догана не були ефективними: навмисне спотворення фактів з метою отримання роботи, намагання ошукати місто (виступає як суб’єкт правовідносин), порушення міської політики щодо алкоголю та наркотиків.

У всіх випадках, окрім оголошення усної догани, керівник готує звіт про застосування дисциплінарних заходів, у якому зазначається: дата скоєння проступку, опис проступку, потрібні коригуючі дії, дата, коли працівник вважається таким, що не мав догани (1 рік з дати накладення стягнення).

Підготовлений звіт керівника про дисциплінарні заходи надсилається до Департаменту кадрових ресурсів для збереження в кадровому досьє працівника.

У випадку застосування дисциплінарних стягнень до офіцерів, що мають звання нижче ніж «капітан», вони після письмового повідомлення можуть упродовж п’яти робочих днів подати письмове клопотання про апеляцію. Це клопотання направляється капітану поліцейського департаменту, який є «сполучною ланкою» між Департаментом поліції і Комісією з цивільної служби.

У свою чергу Комісія з цивільної служби відіграє ключову роль та є неупередженим, незалежним органом, який розглядає та врегульовує апеляції. Комісія з цивільної службі включає 3-х осіб, по одному з яких на трирічний строк призначають мер, міська рада та міська служба. Збори Комісії проводяться щомісячно та є відкритими для громадськості. Комісія після повного та всебічного розгляду апеляції уповноважена підтримати або змінити дисциплінарні заходи, але не посилити. При цьому Комісія може скасувати або зменшити суворість дисциплінарних заходів лише у випадку, коли вона вважатиме, що вжиті заходи були проявом свавілля або застосовані без поважних причин. Рішення Комісії з цивільної служби є обов’язковим для обох сторін та може бути оскаржене лише в окружному суді. Офіцери чи цивільні особи, які були звільнені під час випробувального строку, позбавлені права на апеляцію.

Будь-який працівник, безпосередній керівник якого має посаду нижче командира Бюро, підлягає тимчасовому відстороненню від обов’язків у кінці робочого дня, коли він отримав повідомлення про звільнення. Він має два робочі дні на надання начальнику поліції усних чи письмових заперечень та пояснень як оскарження. Начальник поліції, вислухавши працівника, може вирішити, що звільнення є безпідставним, і в такому випадку поновить працівника та письмово повідомить працівника і його керівника про прийняте рішення і дисциплінарні заходи, які необхідно застосувати замість звільнення.

Дещо іншу систему заходів дисциплінарного впливу передбачено СПД Департаменту поліції міста Мадісон штату Вісконсін. З метою об’єктивного застосування заходів дисциплінарного впливу до порушників зазначеним СПД передбачено робочу схему у вигляді таблиці, де відповідно вчиненому проступку (порушення правил поведінки або стандартного порядку дій) відповідає та чи інша санкція. Якщо порушення не зазначено в схемі, вид стягнення визначається начальником поліції.

Відповідно до схеми санкції (заходи стягнення) поділяються на 5 категорій від найлегшого до найтяжчого. Так до заходів, які не є дисциплінарним стягненням та відіграють виховну роль, належать: усне консультування, додаткове навчання, посередництво, вивчення порушених правил роботи, задокументоване консультування. До заходів дисциплінарного стягнення належать: письмова догана, відсторонення від виконання службових обов’язків без оплати від 1 до 5 днів, відсторонення від виконання службових обов’язків без оплати від 5 до 15 днів, відсторонення від виконання службових обов’язків без оплати від 15 днів і більше, пониження у званні, звільнення. Зазначені стягнення заносяться до особової справи працівника. У кожній категорії зазначається вид порушення.

Повторне порушення однієї категорії означає його перехід у наступну категорію, де передбачено більш суворе покарання.

Використання в роботі такої схеми значно спрощує для керівника вибір заходу стягнення за допущене порушення та забезпечує однорідність при застосуванні дисциплінарних заходів. Також СПД Департаменту поліції міста Мадісон містить вичерпний перелік пом’якшуючих та обтяжуючих факторів.

Загалом, як підсумовує Медведенко Н.В., СПД департаментів поліції в різних містах та штатах США є подібним, стандартизованим та містять схожі вимоги, види дисциплінарних заходів, що застосовуються до працівників, та порядок дисциплінарних процедур.

В той же час, як зазначає Астаф’єв А.А. у своїй дисертації на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук, в системі правового регулювання службових розслідувань в органах поліції США маються деякі спільні моменти. Так, здійснення департаментами поліції або іншими уповноваженими органами дисциплінарних проваджень повинні відповідати проголошеному 146 Конституцією США (IV і V Поправки) принципу «належної процедури». Зокрема, серед таких процедур закріплено право поліцейського на оскарження в суді вжитих щодо нього санкцій. Поряд з цим, 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.

Разом з тим в Англії та Уельсі, як встановлено в ході дослідження Медведенко Н.В., порядок дисциплінарного провадження в органах поліції має свою специфіку. Так, одним із нормативно-правових джерел, якими урегульовано зазначені питання, є Настанова по проступках офіцерів поліції, незадовільній роботі і процедурах управління відвідуваністю.

Зазначену настанову видано відповідно до Акта про поліцію 1996 року, із змінами, внесеними законом «Про поліцейську діяльність та злочини» 2017 року.

Положення цієї настанови є обов’язковими для дотримання особами, що будуть їх застосовувати при виконанні своїх функцій, і не повинні порушуватися без поважних причин. Вона охоплює стандарти професійної поведінки співробітників поліції, установлює процедури розгляду дисциплінарних проступків, незадовільних результатів, відвідуваності і звернень до поліції в апеляційний трибунал.

Характерною рисою для дисциплінарного провадження Англії та Уельса є те, що кожен працівник поліції має право на представництво та захист своїх прав, для чого він може обрати так званого «друга поліцейського» з-поміж поліцейських свого підрозділу, або така особа буде йому призначена Асоціацією працівників поліції (*його повноваження фактично відповідають повноваженням захисника, встановленими Дисциплінарним статутом Національної поліції України*). Цією особою може бути й не поліцейський, але в такому випадку обрана особа має бути погоджена з начальником поліції. Час, витрачений «другом поліцейського» на представництво та захист інтересів працівника поліції у дисциплінарних справах, зараховується як робочий та оплачується.

Згідно з цією Настановою скарги та проступки повинні розглядатися на найнижчому відповідному рівні, за винятком серйозних порушень, або порушень пов’язаних із травмами чи смертю. Керівники підрозділів повинні відповідально реагувати та оперативно й ефективно вирішувати питання, пов’язані зі скаргами громадськості або колег на незадовільну роботу працівників поліції. У разі коли відомо про декілька фактів допущення працівником порушень, вони можуть бути розглянуті в рамках одного провадження, а вид стягнення визначається за сукупністю порушень.

Здійснення управлінського впливу на стан дисципліни віднесено до обов’язків керівників поліції, при цьому їм надано повноваження у випадку допущення незначних проступків обмежитися управлінськими заходами, без необхідності офіційного розслідування.

Управлінські заходи можуть включати: вказівку на те, що поведінка працівника не виправдала очікувань, викладених у стандартах професійної поведінки; роз’яснення щодо очікувань відносно майбутньої поведінки; складення плану вдосконалення, до якого заносяться строки для виправлення, письмові записи про здійснені дії щодо покращання ситуації; усунення причин проступку.

У випадках, коли управлінський вплив недостатній, передбачено проведення розслідування та застосування дисциплінарних заходів. Метою дисциплінарного провадження є: встановлення фактів, які є в основі обвинувачення, боротьба з порушеннями своєчасним, відповідним, справедливим та ефективним способом, результатом якого буде довіра громадськості, виявлення основних причин та аналізу соціального забезпечення, виявлення можливостей для навчання особи чи підрозділу.

Як і в національному законодавстві, Настановою передбачено можливість відсторонення працівника від несення служби (до 4-х тижнів з можливістю продовження), при цьому надано право оскаржити таке відсторонення.

Слід зазначити, що Настанова по проступках офіцерів поліції, незадовільній роботі і процедурах управління відвідуваністю поділяє провадження за видами: у зв’язку з неправомірною поведінкою працівника поліції та у зв’язку з незадовільною роботою та відвідуванням. Обов’язок щодо кваліфікації проступку та вибору процедури покладається на керівника.

Як констатує Медведенко Н.В., проступок визначається як порушення норм професійної поведінки, а грубий проступок означає настільки серйозне, суттєве порушення, за яке працівника можливо звільнити. У всіх інших випадках допущене порушення розглядається як звичайний проступок.

Проведення розслідування справи доручається так званому слідчому (працівнику поліції), який зобов’язаний якнайшвидше письмово повідомити про його проведення відповідному поліцейському та його керівнику, а також якомога швидше подати свій звіт про розслідування, в якому, серед іншого, зазначається кваліфікація проступку. Копія такого звіту або його частини надається працівнику, якого він стосується.

При цьому передбачено дві форми слухання справи про дисциплінарний проступок: за звичайною та прискореною процедурою. Прискорена процедура застосовується без виклику свідків в особливих випадках, а саме коли є беззаперечні та достатні докази у вигляді письмових заяв або інших документів без необхідності подання додаткових письмових або усних доказів для встановлення факту грубого проступку співробітника поліції; суспільні інтереси вимагають негайного звільнення відповідного співробітника поліції.

За звичайною процедурою слухання проводиться комісією з 2-х або 3-х осіб, які мають юридичну кваліфікацію, один чи двоє з них – старший офіцер поліції, керівник (є старшим за посадою ніж поліцейський, проступок якого розглядається), інший член комісії – цивільний представник громадськості.

Для кожної справи члени комісії вибираються з наявного списку кандидатів. Якщо через травму чи з інших причин працівник не може бути присутнім на слуханні, йому може бути дозволено брати участь по телефону або відеозв’язку. За результатом слухання складається протокол.

Якщо в результаті слухання підтверджується проступок працівника, комісія може прийняти одне з рішень: проведення консультації, письмове попередження (заноситься до особової справи та діє 12 місяців), останнє письмове попередження (заноситься до особової справи та діє 18 місяців), звільнення із сповіщенням (строк визначається комісією, але не менше 28 діб, а працівник заноситься до списку заборони), звільнення без сповіщення (працівник звільняється негайно та також заноситься до списку заборони).

Результат слухання повідомляється працівнику, який протягом 28 днів може оскаржити рішення до Незалежного бюро з питань поведінки поліції, яке діє в складі МВС для контроля за поданням скарг на дії поліції в Англії та Уельсі та розслідування найсерйозніших питань, включаючи смерть після контакту з поліцією.

Незалежне бюро з питань поведінки поліції, здійснюючи свої повноваження, може направити до органу поліції вимогу про необхідність збору інформації та повідомити про проведення заслуховування. Бюро є незалежним органом, тому його рішення повністю незалежні від поліції та уряду.

Співробітник поліції (старший офіцер) має право також оскаржити будь-які дисциплінарні висновки та (або) дисциплінарні рішення, винесені під час слухання по справі про проступок або слухання по справі в поліцейському апеляційному трибуналі, який складається з Голови, що має юридичну кваліфікацію та обраний із затвердженого списку осіб, старшого офіцера служби та працівника поліції, який вийшов на пенсію та є членом асоціації працівників поліції. Голова апеляційного трибуналу повинен бути незалежним від органу поліції та не перебувати під контролем або керівництвом начальника поліції. Оплата роботи учасників поліцейського апеляційного трибуналу оплачується місцевим органом поліції.

Водночас як зазначає Астаф’єв А.А., 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.

Певні особливості щодо порядку здійснення дисциплінарних проваджень стосовно поліцейських у Федеративній Республіці Німеччина (далі – ФРН), як і в Сполучених штатах Америки, обумовлені її федеративним статусом.

Як зазначає Медведенко Н.В., Федеральна поліція підпорядковується Міністерству внутрішніх справ і виконує комплексні завдання відповідно до Федерального закону про поліцію та інших законодавчих актів. Водночас оскільки згідно з Конституцією Німеччини федеральні землі є суб’єктом конституційного права, тому їх прерогативою є формування і керівництво поліцейськими структурами на власній території. Хоча загальна організація поліцейських служб, як правило, схожа.

Дисциплінарна відповідальність співробітників поліції у ФРН урегульована низкою нормативно-правових актів, серед яких Федеральний закон про державну службу, Федеральний дисциплінарний закон, Закон про державну дисципліну федеральних земель.

Поліцейські у ФРН є державними службовцями, тому до них застосовується Федеральний Дисциплінарний закон.

Дисциплінарними заходами, які застосовуються стосовно державних службовців є: догана, штраф (від 500 євро до розміру місячної заробітної плати), скорочення заробітної плати (максимум на п’яту частину на строк до трьох років), пониження, звільнення з посади державної служби, а для відставних державних службовців – скорочення пенсії та зняття пенсії.

Строк давності дисциплінарного проступку є варіативним та становить два роки – для застосування догани, три роки – для штрафу, скорочення винагороди або скорочення пенсії та 7 років – для пониження в посаді.

При цьому дисциплінарне провадження порушується лише керівником за достатніми фактами, які підтверджують неправомірну поведінку. Водночас передбачено право посадової особи звернутися з проханням про порушення провадження до керівника, щоб звільнити себе від підозри у неправомірній поведінці. Службовця негайно повідомляють про початок службового провадження. Під час провадження отримують офіційну інформацію, письмові пояснення, заслуховують свідків та експертів, вивчають документи та файли, а також записи раніше опитаних осіб, отримують додаткові докази. Свідки зобов’язані надати покази, а експерти – висновки. На вимогу суду може бути проведено конфіскацію та обшук. За результатами розслідування на завершальному слуханні оголошується кінцевий висновок. Рішення про застосування дисциплінарного стягнення приймає керівник у межах своїх повноважень.

Більшість органів мають право застосовувати догану та штраф, вищі органи користуються більшими повноваженнями. При цьому передбачено право вищого начальника або органу скасувати або припинити чинність наказу підлеглого керівника та переглянути його в межах своєї компетенції. Посилення обраного раніше заходу стягнення можливе лише упродовж перших трьох місяців із моменту оголошення. На службову особу, дії якої розслідувалися, може бути покладено оплату витрат, із цим пов’язаних.

У свою чергу зазначеними законодавчими актами передбачено право апеляційного оскарження упродовж місяця рішень про застосування дисциплінарних стягнень в судовому порядку. Так, суди адміністративної юрисдикції уповноважено виконувати обов’язки судів дисциплінарної юрисдикції. Палата з дисциплінарних питань складається з трьох суддів і двох представників державної служби, один з яких є представником служби працівника, справа якого розглядається.

Важливу роль у дисциплінарному провадженні стосовно поліцейських, як наголошує Медведенко Н.В., відіграє профспілка співробітників поліції, яка, разом з іншими функціями, надає правовий захист згідно з вимогами Закону про захист прав. Зокрема, при дисциплінарному провадженні профспілка надає «дисциплінарного захисника».

Окремої уваги потребує питання здійснення дисциплінарних проваджень в органах поліції Польщі. Дисциплінарна відповідальність поліцейських Польщі та дисциплінарне провадження урегульовані низкою нормативно-правових актів. Так, у Декларації про поліцію (Deklaracja o policji) наголошено на особистій відповідальності працівника поліції за свої дії, який повинен отримувати активну моральну і фізичну підтримку суспільства, якому він служить. Правила професійної етики поліцейського мають важливу роль у дисциплінарному провадженні, адже вони додатково закріплюють вимоги, яким повинен відповідати поліцейський Польщі. Керівник повинен давати підлеглим приклад бездоганної поведінки, зокрема не слід зловживати поліцейською посадою та функціями для приниження підлеглого офіцера. При оцінці підлеглих поліцейських керівник зобов'язаний керуватися чітко визначеними критеріями, бути справедливим і об’єктивним.

Кодекс поведінки співробітників правопорядку (Кodeks postępowania funkcjonariuszy porządku prawnego) містить норми, подібні до тих, що містяться в Правилах професійної етики поліцейського, Декларації про поліцію, та діє паралельно з ними.

Відповідно до Акта про поліцію співробітник поліції несе дисциплінарну відповідальність за дисциплінарні проступки, які полягають у порушенні службової дисципліни або недотриманні професійної етики. При цьому перелік дисциплінарних проступків є чітко визначеним та полягає, зокрема, в ухиленні від виконання службового завдання, його некоректному виконанні, невиконанні службових обов'язків або зловживанні повноваженнями, введенні в оману начальника або іншого співробітника поліції, якщо це завдає чи могло завдати шкоди інтересам служби, співробітнику поліції або іншій особі, поведінці начальника, що сприяє ослабленню дисципліни в підрозділі, що перебуває під його керівництвом, виходу на службу під впливом алкоголю або інших речовин із подібним впливом, чи споживання їх на об’єкті або території, що належать поліції, втраті службової вогнепальної зброї, боєприпасів або поліцейського посвідчення особи, об'єкта, який був частиною службового оснащення та може нанести шкоду громадянину або становить загрозу громадському порядку і безпеці, документа, що містить конфіденційну інформацію.

Якщо в діях працівника, які є порушенням дисципліни, одночасно містяться ознаки злочину чи податкового порушення, він буде притягнутий до дисциплінарної відповідальності, незалежно від кримінальної відповідальності.

Функції дисциплінарного начальника виконує начальник поліції, командир воєводства, командир повіту та командир поліцейської школи. Дисциплінарний начальник може дозволити своїм заступникам або іншим співробітникам підрозділу поліції, який він очолює, вирішувати дисциплінарні питання від його її імені в зазначених межах. За наявності сумнівів щодо визначення компетенції начальника у дисциплінарних питаннях, рішення приймається вищим дисциплінарним начальником. Функції вищих дисциплінарних начальників у дисциплінарному провадженні виконуються відповідно начальниками, старшими за ієрархією посад.

До поліцейського в Польщі можуть застосовуватися такі дисциплінарні стягнення, як догана, заборона залишати вказане місце (від 3 до 14 днів), попередження про неповну придатність для служби, пониження у званні, пониження у посаді, звільнення. При чому пониженні у званні може бути застосовано лише одночасно з пониженням у посаді або звільненням.

У разі скоєння кількох дисциплінарних проступків, застосовується одне дисциплінарне стягнення за порушення, що є більш тяжким.

З’ясування факту допущеного дисциплінарного проступку повинно бути завершено упродовж 30 днів (з можливістю продовження вищим керівником до 2-х місяців), при чому поліцейський, який є об'єктом розгляду дисциплінарного провадження, вважається ймовірним правопорушником, тобто діє презумпція винуватості.

Встановлено також, що дисциплінарне провадження не порушується після закінчення 90 днів з дня, коли дисциплінарний начальник отримав повідомлення про дисциплінарний проступок, а покарання не може бути призначене після закінчення одного року з моменту вчинення дисциплінарного проступку.

Проведення дисциплінарного провадження доручається дисциплінарному представнику, який призначається дисциплінарним начальником строком на 4 роки із числа звичайних співробітників поліції зі званням відповідно до рівня підрозділу. До його обов’язків відноситься збирання доказів, зокрема, допит свідків, обвинувачених, заслуховування свідчення обвинуваченого, проведення обстеження, призначення експертизи. Після проведення кожної із цих дій дисциплінарний представник складає протокол.

У разі хвороби обвинуваченого, його участь у провадженні погоджується з лікарем, який відповідальний за його лікування, а при необхідності – з лікарем однакової спеціалізації. Дисциплінарне розслідування проводиться з урахуванням усіх обставин справи і повинно бути завершено протягом місяця з дня порушення.

На підставі зібраних доказів дисциплінарний керівник може виносити одне з можливих рішень: виправдувальний вирок, утримання від призначення покарання, призначення покарання, припинення провадження. Дисциплінарний начальник може утриматися від призначення покарання, якщо ступінь провини або ступінь шкоди від дисциплінарного проступку для служби незначна, а особисті якості співробітника поліції і попередній період служби характеризують його позитивно.

За результатом дисциплінарного розгляду виноситься постанова, яка містить усю необхідну інформацію по дисциплінарному провадженню, обраний захід дисциплінарного стягнення, а також інструкцію для працівника про право на подання скарги і спосіб її подання. При цьому передбачено право поліцейського оскаржити ухвалене рішення вищому дисциплінарному начальнику протягом 7 днів. У випадку коли рішення прийнято головним комендантом поліції, то апеляція або скарга не подається, проте обвинувачений може направити прохання до головного коменданта поліції про перегляд справи. Для розслідування оскаржуваного рішення призначається комісія, яка складається з трьох офіцерів, з яких двох призначає вищий дисциплінарний керівник, а третій є представником місцевої профспілки поліцейських. За результатом апеляційного розгляду не може бути прийняте рішення про більш суворе покарання.

Під час дослідження Астаф’євим А. А. досвіду Франції у питаннях забезпечення дисципліни в органах поліції та проведення службових розслідувань установлено, що повноваження із розгляду скарг на службовців поліції та проведення розгляду фактів про вчинення поліцейськими дисциплінарних або інших видів юридичних проступків покладаються на Генеральну інспекцію Національної поліції. При цьому Астаф’євим А. А. акцентовано увагу на тому, що здійснення службового розслідування щодо поліцейських хоч і відбувається в середині поліцейської структури уповноваженими суб’єктами, проте співробітники поліції мають статус державних службовців, що поширює на них положення Закону Французької Республіки «Про специфічні категорії державних службовців» від 1984 року та Декрету Президента Франції «Про персонал оперативних служб Національної поліції Франції» від 1968 року (в частині санкцій, які можуть накладатись на поліцейських за фактом проведення службового розслідування).

У свою чергу порядок здійснення дисциплінарних проваджень у Бельгії, як зазначає в своїй дисертації Астаф’єв А. А., визначається положеннями 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. У залежності від суб’єкта вчинення правопорушення службове розслідування може проводитися як керівником корпусу (підрозділу поліції), поліцейською колегією, керівником підрозділу, генеральним директором відповідної служби, міністром внутрішніх справ та юстиції.

Зазначений Закон покладає на кожного поліцейського обов’язок чесно співпрацювати, точно відповідати на поставлені йому питання та передавати, на вимогу органу, документи та речі, необхідні для встановлення обставин, навіть, якщо вони перебувають в шафі чи столі, яким він користується на робочому місці.

Як зазначає Астаф’єв А. А., 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.

У 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.

Разом з тим слід зазначити що загальними джерелом права стосовно питань дисципліни та дисциплінарного провадження для поліції країн Європи є вимоги Європейського Кодексу поліцейської етики, прийнятого Комітетом міністрів Ради Європи 19 вересня 2001 року. Він передбачає обов’язковість контролю з боку незалежного органу або суду за застосуванням до співробітників поліції дисциплінарних заходів, тобто декларує необхідність апеляційного оскарження застосованого дисциплінарного стягнення, захищаючи тим самим поліцейського від свавілля керівника.

З іншої сторони зазначеним кодексом передбачено забезпечення державної підтримки поліцейських від необґрунтованих звинувачень у зв'язку з виконанням ними їхніх функцій. Адже населення не завжди задоволене діями поліцейських і окремі громадяни можуть висловлювати своє невдоволення, висуваючи безпідставні звинувачення проти працівників.

З метою з’ясування практики проведення службових розслідувань стосовно поліцейських у державах колишнього пострадянського простору, які разом з Україною обрали шлях до євроінтеграції, у рамках зазначеного дослідження проаналізовано також відповідні нормативно-правові акти республік Молдова та Грузія.

Можна констатувати, що основні вимоги щодо дотримання службової дисципліни, обов’язки поліцейських та їх керівників, порядок здійснення дисциплінарних проваджень стосовно поліцейських, види, дисциплінарних стягнень, що можуть застосовуватися до них в Республіці Молдова врегульовано Дисциплінарним статутом поліцейського, затвердженим рішенням Уряду Республіки Молдова від 09 липня 2013 року № 502.

Так, зазначеним нормативно-правовим актом установлено чіткий перелік фактів, що можуть становити дисциплінарний проступок, підстави для проведення службового розслідування та його завдання.

Службове розслідування призначається за рішенням відповідного начальника або особи, що виконує його обов’язки. При цьому проведення такого розслідування доручається відповідальній особі або безпосередньому керівнику поліцейського, який вчинив дисциплінарний проступок. Також воно може доручатися кільком особам, або проводитися особисто уповноваженим керівником. У разі необхідності службове розслідування може проводитися за участю представників інших підрозділів поліції або із залученням спеціалістів інших правоохоронних органів, організацій та уповноважених установ.

Строки службового розслідування обмежуються строками застосування дисциплінарного стягнення, у той же час передбачено можливість їх зупинення та поновлення. Загалом права особи, щодо якої проводиться службове розслідування, а також діяльність осіб, що проводять службове розслідування, питання, які мають бути встановлені, аналогічні тим, що визначаються Дисциплінарним статутом Національної поліції, за виключенням необхідності опитування безпосереднього керівника порушника.

Разом з тим, на особу, стосовно якої проводиться службове розслідування, покладено наступні обов’язки: з'являтися на вимогу особи, яка проводить службове розслідування, у день і час, коли вона запрошена, а в разі неявки з поважних причин подати пояснення та документи, що підтверджують її неявку; надати письмові пояснення щодо вчиненого порушення; письмово обґрунтувати відмову від дачі пояснень щодо вчиненого дисциплінарного проступку; поводитись належно, не перешкоджати повному та об’єктивному з’ясуванню обставин вчинення дисциплінарного проступку в усіх аспектах; виявляти щирість і активно сприяти встановленню об'єктивної істини.

За результатами службового розслідування готується проект висновку службового розслідування, а також, в разі встановлення дисциплінарного проступку, проект наказу про накладення стягнення.

Спектр дисциплінарних стягнень, що застосовуються до поліцейських, порядок відсторонення від посади на час службового розслідування, також майже аналогічні тим, що застосовуються в Національній поліції України.

При цьому поліцейському, до якого застосовано дисциплінарне стягнення, має право оскаржити його до адміністративного суду.

Разом з тим, в Республіці Грузія вимоги до поведінки поліцейських, а також порядок здійснення дисциплінарних проваджень регулюються Дисциплінарним статутом працівників Міністерства внутрішніх справ Грузії, затвердженим наказом МВС Грузії від 31 грудня 2013 року № 989 (зі змінами).

У зазначеному нормативно-правовому акті наводиться чіткий перелік видів дій або бездіяльності, які можуть підпадати під ознаки дисциплінарного проступку, а також види дисциплінарних стягнень (*здебільшого схожі з тими, що визначені Дисциплінарним статутом Національної поліції України, за виключенням вилучення нагрудного знаку МВС*).

При цьому право порушувати питання про накладення на працівника дисциплінарного стягнення у формі письмового подання (з чіткими вимогами до його змісту) надано безпосередньому або старшому прямому керівнику.

Право застосовувати дисциплінарні стягнення до працівників на підставі висновку про дисциплінарний проступок, який складається службою контролю за дисциплінарними проступками (за наявності), надано керівниками відповідних структурних підрозділів та органів Міністерства, державних установ тощо. Обов’язковою вимогою для застосування дисциплінарного стягнення є необхідність подання пояснень працівником, його безпосереднім керівником або вищою посадовою особою.

Змінами до зазначеного Дисциплінарного статуту правом виявляти проступки, складати протокол про дисциплінарний проступок, вимагати/затримувати будь-якого працівника Міністерства для надання письмового чи усного пояснення надано Генеральній інспекції Міністерства.

Також передбачено, що на підставі відповідного висновку Генеральної інспекції Міністерства міністр уповноважений у межах строку дії дисциплінарного стягнення переглядати застосовані дисциплінарні стягнення та приймати рішення про зміну виду дисциплінарного стягнення.

Підсумовуючи питання нормативного врегулювання питань дотримання службової дисципліни та проведення дисциплінарних розслідувань в поліції західних країн та Грузії можна констатувати, що нормативно-правові акти, якими регулюється питання дисциплінарного провадження в органах поліції досліджених зарубіжних країн, містять норми, присвячені вимогам, які ставляться до поліцейських, працівників поліції, правилам та процедурам притягнення до дисциплінарної відповідальності після допущеного дисциплінарного порушення, шляхом застосування заходів дисциплінарного впливу та дисциплінарного стягнення.

Рішення про застосування до поліцейського дисциплінарного стягнення в досліджених країнах ухвалюються відповідними керівниками, на підставі службових розслідувань (звітів), що також проводяться уповноваженими службовими особами, без участі громадськості. Натомість участь представників останньої в окремих країнах допускається лише на етапі розгляду апеляційних скарг поліцейських щодо оспорювання застосованих дисциплінарних стягнень, з метою недопущення свавілля стосовно поліцейських. Фактично такі апеляційні інстанції виконують повноваження незалежних від поліції інституцій, які в Україні виконують адміністративні суди.

При цьому слід констатувати, що питання дисциплінарної відповідальності здебільшого врегульовуються внутрішніми документами, порядок внесення змін та доповнень до яких є значно простішим, ніж внесення змін до законів. Це дозволяє в більш динамічному режимі корегувати відповідні правові норми, в залежності від ситуації з дотриманням дисципліни, динаміки розвитку тих чи інших видів дисциплінарних правопорушень.

У той же час можна констатувати, що частина з положень цих нормативно-правових актів знайшла своє відображення в законодавстві України, що регламентує притягнення до дисциплінарної відповідальності поліцейських, як от право на захист, можливість оскарження застосованого дисциплінарного органу не лише старшому прямому керівнику, а й до незалежної інстанції – адміністративного суду.

**АНАЛІЗ ПРОБЛЕМНИХ ПИТАНЬ, ЩО ВИНИКАЮТЬ В ПРАКТИЧНІЙ ДІЯЛЬНОСТІ ПІД ЧАС ПРОВЕДЕННЯ СЛУЖБОВИХ РОЗСЛІДУВАНЬ СТОСОВНО ПОЛІЦЕЙСЬКИХ ТА ЗАСТОСУВАННЯ ДО НИХ ДИСЦИПЛІНАРНИХ СТЯГНЕНЬ**

Під час підготовки та затвердження проєкту Антикорупційної стратегії на 2022 – 2025 роки групою фахівців під головуванням Національного агентства з питань запобігання корупції, як зазначалося вище, звернуто увагу на актуальності проблеми відсутності ефективної моделі розгляду скарг у системі Національної поліції, яку можливо вирішити шляхом аналізу практики застосування норм Дисциплінарного статуту Національної поліції, підготовки пропозицій щодо внесення змін до нього.

Слід зазначити, що окремі проблеми, пов’язані з притягненням поліцейських до дисциплінарної відповідальності, піднімалися ще 17 квітня 2019 року експертом з публічного права і прав людини, доктором юридичних наук, професором Борисом Малишевим у статті, розміщеній за посиланням: <https://lb.ua/blog/boris_malyshev/424802_chotiri_problemi_iz_prityagnennyam.html>.

На його думку, після початку дії в жовтні 2018 року Дисциплінарного статуту Національної поліції України виокремилося 4 проблеми, пов’язані з притягнення поліцейських до дисциплінарної відповідальності.

Першою проблемою, на думку Б. Малишева, є відсутність у дисциплінарних комісій статусу постійно діючих незалежних органів, тобто те, що вони створюються під кожне службове розслідування відповідним керівником. Зважаючи на велику кількість дисциплінарних правопорушень, що [вчиняються поліцейськими,](https://lb.ua/news/2019/02/10/419371_lutsenko_vidreaguvav_sutichki_bilya.html) а також скарг на їх діяльність, створення кожного разу окремої спеціальної дисциплінарної комісії, на думку Б. Малишева, є нераціональним та неефективним, оскільки працівники, що будуть входити до складу цих комісій, відволікаються від виконання своїх безпосередніх обов’язків, вони зацікавлені у швидкому (точніше, поверховому) завершенні службового розслідування, а також часто не обізнані із різноманітними нюансами проведення розслідування, і це може зробити його висновки необґрунтованими. Крім того, згідно з висловленою Б. Малишевим позицією формування складу дисциплінарної комісії керівником із числа своїх підлеглих для службового розслідування правопорушення, допущеного також підлеглим, створює багато корупційних та інших ризиків, особливо у випадку наявності особистих приязних чи неприязних стосунків керівника з таким поліцейським.

Другою проблемою, на думку Б. Малишева, є залишення старої процедури попереднього розгляду скарг на дії поліцейського (службою діловодства), яка може призводити до непотрапляння скарги до відповідного керівника, який, до того ж, є відповідальним за матеріально-технічне забезпечення роботи дисциплінарної комісії.

 Третьою проблемою, на думку Б. Малишева, є той факт, що участь громадськості в роботі дисциплінарних комісій є не обов’язковою, а допускається у випадку розгляду дисциплінарних скарг на порушення прав і свобод людини, що перебуває у площині вільного розсуду керівника потенційного правопорушника. Це призводить до фактичного позбавлення громадськості контролю та моніторингу за застосуванням дисциплінарних стягнень навіть за фактами порушення прав і свобод людини.

Четвертою проблемою, на думку Б. Малишева, є питання одноосібного ухвалення керівником поліцейського, стосовно якого дисциплінарна комісія здійснила службове розслідування, рішення про застосування того чи іншого дисциплінарного стягнення. Так, Дисциплінарний статут Національної поліції України, на його думку, не містить норми про те, що висновок, який підготувала дисциплінарна комісія, має бути обов’язково затверджений керівником у первинній редакції. Відтак у керівника залишаються важелі для впливу на зміст самого висновку, навіть при його затвердженні він вправі самостійно визначати вид стягнення, враховуючи характер проступку та обставини його вчинення.

На думку Б. Малишева, зазначені проблемні питання можуть бути усунуті шляхом внесення змін до Закону України «Про Національну поліцію» та Дисциплінарного статуту Національної поліції України в частині покладання функцій з отримання скарг на поліцейських, здійснення дисциплінарних проваджень за ними з правом накладення дисциплінарних санкцій на поліцейські комісії, передбачивши оплачуваний характер їх роботи.

До повноважень поліцейських комісій Б. Малишев пропонує віднести розгляд всіх скарг, рапортів, повідомлень про дисциплінарні правопорушення поліцейських, крім тих, які стосуються незначних порушень службової дисципліни (наприклад, втрата службового посвідчення або спеціального жетона тощо), мають стосунок до негласної слідчої (розшукової) дії, розголошення таємної або іншої інформації, яка містить таємницю, що охороняється законом, або пов’язані із порушенням вимог нормативно-правових актів з питань організації та забезпечення безпеки спеціальних видів зв’язку.

При цьому під час зазначеного аналітичного дослідження пропонується врахувати, що на час зазначеної публікації Дисциплінарний статут Національної поліції України фактично застосовувався менше ніж пів року, тому провести відповідний аналіз практики застосування його норм не було можливості, тому об’єктивність зазначених висновків Б. Малишева потребує перевірки.

У той же час, як зазначалося 01.04.2018 оглядачем сайту «Сегодня» А. Іщенко у статті «Новые правила для полиции: что изменилось в дисциплинарном уставе» за посиланням <https://ukraine.segodnya.ua/ukraine/novye-pravila-dlya-policii-chto-izmenilos-v-disciplinarnom-ustave-1126552.html>, включення представників громадськості до складу дисциплінарної комісії несе певні ризики, а саме дисциплінарні комісії можуть розглядати інформацію, не призначену широкому загалу, але новий закон ніяк не регулює відповідальності за розголошення конфіденційної інформації. При цьому А. Іщенко наводить цитату Д. Монастирського, який зазначив, що законом не визначено відповідальності члена комісії за розголошення певних даних та інформації, яку він отримає у зв'язку з цією роботою. Якщо до складу комісії входили поліцейські, то зрозуміло, що вони відповідали за розголошення службової інформації. Якщо йдеться про громадського активіста, який буде включений до цієї комісії, то він отримає доступ до персональної інформації, до багатьох даних.

У ході ж аналізу фахівцями Правового департаменту Національної поліції України судових рішень, ухвалених за результатами оскарження поліцейськими в судовому порядку наказів про застосування дисциплінарних стягнень, установлено, що рішення щодо скасування дисциплінарних стягнень приймаються здебільшого через неврегульованість на законодавчому рівні певних питань або через неправильне (помилкове) застосування положень Закону.

Серед найпоширеніших, з урахуванням судової практики на час проведення дослідження, недоліків, на думку Правового департаменту Національної поліції України, є:

* порушення порядку відібрання пояснень у особи, стосовно якої проводиться службове розслідування, особливо в період дії воєнного стану (зокрема, під час перебування в стані непрацездатності – на стаціонарному лікуванні, у стані сп’яніння);
* порушення встановленого порядку складання актів про відмову від надання пояснень, строку їх складання та місця реєстрації;
* незалучення до матеріалів службового розслідування пояснень безпосереднього керівника особи, стосовно якої проводиться службове розслідування та/або застосовується дисциплінарне стягнення;
* відсутність в матеріалах службового розслідування відомостей (доказів), що підтверджують повністю або в окремій частині юридичну кваліфікацію дисциплінарного проступку, який ставиться у провину особі;
* невірне зазначення юридичної кваліфікації дисциплінарного проступку з посиланням на норми законодавства, які було порушено;
* порушення під час проведення службового розслідування прав поліцейського, стосовно якого проводиться службове розслідування, встановлених частиною першою статті 18 Дисциплінарного статуту, зокрема ненадання можливості подати письмові пояснення щодо обставин вчинення дисциплінарного проступку, докази правомірності його дій, неналежний розгляд клопотань поліцейського (за наявності), а також неспростування наданих ним пояснень;
* порушення процедури отримання та приєднання до матеріалів службового розслідування документів (копій документів), розпорядниками яких є інші органи державної влади та місцевого самоврядування, а саме відсутність запитів на їх витребування чи джерел іншого легітимного отримання та долучення до матеріалів службового розслідування;
* недотримання строків застосування дисциплінарних стягнень;
* невідповідність застосованого дисциплінарного стягнення характеру проступку, обставинам, за яких він був вчинений, ступеню вини особи;
* неналежне оформлення висновку службового розслідування, непідписання його всіма членами дисциплінарної комісії.

У зв’язку з цим та з метою забезпечення проведення аналітичного дослідження ефективності застосування норм Дисциплінарного статуту Національної поліції України всі органи, заклади та установи поліції зобов’язано надати відомості про найбільш поширені проблеми, пов’язані з ефективністю та прозорістю процедури притягнення до дисциплінарної відповідальності поліцейських, а також рекомендації щодо підвищення ефективності та якості процедури службового розслідування і незалежності роботи дисциплінарної комісії.

За результатами аналізу наданих пропозицій вдалося сформулювати низку проблемних питань, що можуть впливати на повноту та об’єктивність службових розслідувань.

До таких причин можна віднести недостатню врегульованість окремих питань, пов’язаних зі змістом дисциплінарних проступків поліцейських, а також призначенням службових розслідувань.

Зокрема, на думку Департаменту головної інспекції та дотримання прав людини широке тлумачення поняття «службова дисципліна» та «дисциплінарний проступок», на відміну від законодавства, що регламентує дисциплінарну відповідальність державних службовців, працівників прокуратури, суддів, створюють підґрунтя та можливість притягнення поліцейського до дисциплінарної відповідальності за порушення вимог документів, які можуть не мати відношення до службової дисципліни як такої.

Натомість закріплення норми про те, що службове розслідування не призначається у разі надходження до органу поліції матеріалів про вчинення поліцейським адміністративного правопорушення, що складені в порядку, визначеному [Кодексом України про адміністративні правопорушення](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10), а рішення про притягнення до дисциплінарної відповідальності приймається на підставі зазначених матеріалів, на думку Департаменту головної інспекції та дотримання прав людини, Правового департаменту, ГУНП в Одеській, Вінницькій та Харківській областях допускає її довільне тлумачення. Така правова невизначеність призводить до нерозуміння, на підставі яких саме матеріалів можливе прийняття такого рішення, – адміністративного протоколу, постанови у справі про адміністративне правопорушення, матеріалів фото-, відеофіксації, а також за якими адміністративними правопорушеннями – лише за тими, за які відповідно до статті 15 Кодексу України про адміністративні правопорушення поліцейські несуть дисциплінарну відповідальність, чи за всіма адміністративними правопорушеннями.

На думку ГУНП в Херсонській області потребує свого законодавчого врегулювання питання порядку проведення службового розслідування стосовно поліцейського, який перебуває у соціальній відпустці для догляду за дитиною чи відряджений до державних (міждержавних) органів, установ та організацій із залишенням на службі в поліції, тоді як ГУНП в Харківській області – процедури вилучення в поліцейського службового посвідчення, жетона поліцейського, спеціальних засобів та вогнепальної зброї, закріплення обов’язку їх здати, а Департаменту патрульної поліції – питання продовження службового розслідування в разі його проведення стосовно двох або більше поліцейських, коли один з них відсутній на службі з поважних причин.

Згідно з позицією Правового департаменту, ГУНП в Одеській, Миколаївській, Рівненській, Хмельницькій областях до таких причин можна віднести також довільність трактування положень частини другої статті 29 Статуту в частині необхідності дотримання послідовності застосування дисциплінарних стягнень у період дії воєнного стану від менш тяжкого до більш тяжкого, у зв’язку з чим одними вони трактуються як просте недопущення порушення послідовності їх застосування, а іншими – як необхідність недопущення застосування більш суворих дисциплінарних стягнень без попереднього застосування менш суворих.

В окремих випадках неналежне правове регулювання процедури документуванням дисциплінарних проступків призводить до зловживання поліцейськими своїми правами на захист.

Зокрема, на думку Департаменту головної інспекції та дотримання прав людини, ГУНП в Сумській області та Державного закладу професійної (професійно-технічної) освіти зі специфічними умовами навчання «Криворізька академія патрульної поліції» відсутність обмеження в часі права поліцейського надати пояснення з моменту, коли йому стало відомо про проведення стосовно нього службового розслідування, призводить до надання його в останні дні службового розслідування, багаторазового їх надання з викладенням нових фактів, що ускладнює роботу дисциплінарної комісії в частині всебічної та об’єктивної їх перевірки, врахування під час прийняття остаточного рішення. До аналогічних проблем в роботі дисциплінарних комісій, на думку ГУНП в Рівненській, Дніпропетровській та Хмельницькій областях, призводить також зловживання правом працівником поліції під час проведення службового розслідування в частині ухиляння від надання пояснень шляхом переховування на лікарняному, неповідомлення місця проходження лікування та форми лікування (амбулаторно, стаціонарно).

Також, неконкретизоване право поліцейського ознайомлюватися з матеріалами службового розслідування, а саме постійне подання клопотань про ознайомлення з матеріалами, на думку Департаменту головної інспекції та дотримання прав людини й ГУНП в Сумській області, зумовлює штучне затягування термінів, обмежує діяльність дисциплінарної комісії з аналізу та оцінки зібраних матеріалів.

Окремими респондентами звернуто увагу на проблематиці визначення мінімальних та максимальних строків проведення службових розслідувань.

Так, на думку ГУНП в Тернопільській, Житомирській, Черкаській, Миколаївській, Дніпропетровській, Кіровоградській, Луганській областях та м. Києві, а також Департаменту патрульної поліції, Департаменту карного розшуку, Управління дізнання та Державного закладу професійної (професійно-технічної) освіти зі специфічними умовами навчання «Рівненська академія патрульної поліції», скорочення строків проведення службового розслідування під час воєнного стану з 30 до 15 днів не сприяє належному дослідженню обставин скоєння поліцейським дисциплінарного проступку та ускладнює роботу дисциплінарних комісій.

Іншою групою проблемних питань, які вдалося виокремити в ході аналізу наданих пропозицій суб’єктів проведення службових розслідувань, є суб’єктивне оцінювання однотипних дисциплінарних проступків різними керівниками, довільність трактування окремих положень Статуту, що призводить до застосування різного виду дисциплінарних стягнень за скоєння правопорушень одного типу.

Так, згідно з позицією ГУНП у Львівській, Кіровоградській, Херсонській, Запорізькій, Житомирській, Чернівецькій, Чернігівській, Донецькій, Івано-Франківській, Полтавській областях, Державної установи «Центр авіаційного забезпечення Національної поліції України», Департаменту оперативної служби, Департаменту поліції охорони, до цього призводить відсутність чіткого переліку порушень та неправомірних дій поліцейських (їх тяжкості), за вчинення яких до них може бути застосовано конкретний вид дисциплінарного стягнення. До того ж ГУНП у Львівській та Одеській областях вказали також на проблемі неврегульованості кількості випадків, у яких за незначні порушення службової дисципліни керівник може обмежитися попередженням поліцейського про необхідність дотримання службової дисципліни.

Серед проблемних питань, на які звернули увагу окремі респонденти, можна виокремити також питання формування дисциплінарних комісій та ефективності виконання її членами своїх обов’язків.

До таких ГУНП у Волинській, Житомирській, Запорізькій, Івано-Франківській областях та Департамент патрульної поліції віднесли відсутність нормативного врегулювання порядку залучення та включення до складу дисциплінарних комісій представників громадськості, обмеження випадків, у яких передбачається їх включення.

На думку Управління запобігання корупції та Державної установи «Центр авіаційного забезпечення Національної поліції України» можлива наявність корупційних ризиків під час формування уповноваженим керівником дисциплінарної комісії з числа підлеглих працівників, які можуть перебувати в приязних чи неприязних відносинах з правопорушником (хоча відповідні застереження щодо цього врегульовано положеннями Статуту).

Згідно з позицією Правового департаменту, а також ГУНП у Вінницькій та Тернопільській областях, на ефективність роботи дисциплінарних комісій може впливати неналежне виконання своїх обов’язків головою та членами дисциплінарної комісії, недотримання порядку збирання та оформлення матеріалів службового розслідування, неправильна юридична кваліфікація ними дисциплінарного проступку, несвоєчасне надсилання висновків службових розслідувань та наказів про застосування дисциплінарних стягнень до підрозділів кадрового забезпечення, що призводить до порушення порядку застосування дисциплінарних стягнень.

На думку низки респондентів, чутливою є також проблема відсутності достатнього рівня незалежності дисциплінарних комісій під час підготовки та ухвалення рішення за результатами службового розслідування.

Так, згідно з позицією ГУНП в Житомирській, Запорізькій, Вінницькій, Донецькій, Рівненській, Івано-Франківській, Чернігівській областях та Департаменту оперативної служби проблемним питанням залишається недостатня врегульованість порядку затвердження уповноваженим керівником проєкту висновку службового розслідування, підготовленого дисциплінарною комісією, в разі незгоди із застосованим дисциплінарним стягненням, документування процедури прийняття рішення про застосування ним стягнення, відмінного від того, яке пропонувала дисциплінарна комісія.

Крім того, ГУНП в Донецькій, Тернопільській та Рівненській областях звернуто увагу на недостатній дієвості застосовуваних до порушників службової дисципліни дисциплінарних стягненнях через втрату ними виховного ефекту.

Також окремими суб’єктами призначення та проведення службових розслідувань було наголошено на низці проблемних питань, які хоч і не регулюються положеннями законодавства про дисциплінарну відповідальність поліцейських, проте впливають на можливість ефективного документування скоєних ними дисциплінарних проступків.

До таких віднесли недостатнє нормативне врегулювання процедури документування факту перебування поліцейського на службі в стані сп’яніння, неможливість отримати дозвіл на опитування особи, яка тримається під вартою від слідчого чи детектива, ймовірність розголошення таємниці досудового розслідування в разі проведення службового розслідування за фактами порушення кримінального процесуального законодавства слідчими та дізнавачами.

У свою чергу 29 респондентів, у тому числі всі міжрегіональні територіальні органи Національної поліції, відзначили, що жодних проблемних питань під час проведення службових розслідувань у них не виникало.

### Разом з тим слід констатувати, що з метою підвищення професійного рівня осіб, які залучаються до проведення службових розслідувань в поліції, вироблення єдиних підходів до проведення службових розслідувань Департаментом головної інспекції та дотримання прав людини Національної поліції України, як уповноваженим підрозділом з моніторингу якості службових розслідувань, вивчаються матеріали таких розслідувань, проведених дисциплінарними комісіями органів (підрозділів, установ, закладів) поліції, вносяться пропозиції щодо перегляду (пом’якшення, посилення, скасування) застосованих дисциплінарних стягнень, узагальнюється досвід документування тих чи інших дисциплінарних поступків, розробляються єдині алгоритми для їх документування, з урахуванням судової практики, а також поводяться заняття з особами, що залучаються до їх проведення.

**АНАЛІЗ ЗАКОНОДАВСТВА ЩОДО ПРОВЕДЕННЯ СЛУЖБОВИХ РОЗСЛІДУВАНЬ ТА ПРИТЯГНЕННЯ ДО ДИСЦИПЛІНАРНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ, ПРАЦІВНИКІВ ІНШИХ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ ТА ВІЙСЬКОВИХ ФОРМУВАНЬ УКРАЇНИ**

У ході аналізу законодавства, що регламентує порядок здійснення дисциплінарного провадження стосовно працівників інших правоохоронних органів та військових формувань, установлено, що загалом порядок призначення та проведення службових розслідувань є майже ідентичним, за винятком окремих особливостей, пов’язаних з наявністю інституту службової перевірки, категоризацією дисциплінарних проступків, відповідних їм дисциплінарних стягнень (в основному для військових формувань) та розглядом матеріалів службового розслідування дисциплінарною комісією – колегіальним органом, передбаченим нормами спеціального законодавства (Національне антикорупційне бюро України, Державне бюро розслідувань, Бюро економічної безпеки України).

Під час аналізу досліджувалися норми Дисциплінарного статуту Збройних Сил України, затвердженого Законом України від 24 березня 1999 року № 551‑XIV, Дисциплінарного статуту служби цивільного захисту, затвердженого Законом України від 05 березня 2009 року № 1068-VI, Дисциплінарного статуту органів внутрішніх справ України, затвердженого Законом України від 22 лютого 2006 року № 3460-IV (поширюється на працівників Державної кримінально-виконавчої служби та начальницького складу Національного антикорупційного бюро України), Дисциплінарного статуту Національної поліції України, затвердженого Законом України від 15 березня 2018 року № 2337-VIII (поширюється на працівників, які мають спеціальні звання, Бюро економічної безпеки України, співробітників Служби судової охорони та осіб рядового і начальницького складу Державного бюро розслідувань), а також законів України від 04 жовтня 2014 року № 1697-VII «Про прокуратуру», від 12 листопада 2015 року № 794-VIII «Про Державне бюро розслідувань», від 14 жовтня 2014 року № 1698-VII «Про Національне антикорупційне бюро України», від 28 січня 2021 року № 1150-ІХ «Про Бюро економічної безпеки України».

Зважаючи на той факт, що на військовослужбовців Збройних Сил України, Служби безпеки України, Державної служби спеціального зв’язку та захисту інформації, Державної прикордонної служби України, Національної гвардії України, Управління державної охорони України, поширюються норми Дисциплінарного статуту Збройних Сил України, затвердженого Законом України від 24 березня 1999 року № 551‑XIV, у відповідних нормативно-правових актах, виданих з метою врегулювання процедури проведення службових розслідувань, містяться майже аналогічні правові норми.

Зокрема, нормами Дисциплінарного статуту Збройних Сил України врегульовано, що застосуванню до військовослужбовця дисциплінарного стягнення може передувати службове розслідування. Тобто воно є не обов’язковим, а застосовується з метою уточнення причин і умов, що сприяли вчиненню правопорушення, та ступеня вини.

Підставою для проведення службового розслідування є письмовий наказ відповідного командира. При цьому проведення його допускається як командиром особисто, так і передбачено можливість доручення його здійснення особі офіцерського складу або сержантського (старшинського) складу. При цьому передбачено застереження щодо заборони проводити службове розслідування особам, які є підлеглими військовослужбовця, чиє правопорушення підлягає розслідуванню, а також особам – співучасникам правопорушення або зацікавленим у наслідках розслідування.

Строки проведення службового розслідування та застосування дисциплінарного стягнення до військовослужбовця за його результатами аналогічні тим, що й для поліцейських.

Разом з тим старшому прямому командиру надано право скасовувати дисциплінарні стягнення, застосовані молодшим командиром з причини невідповідності його тяжкості проступку, з одночасним застосуванням суворішого стягнення, проте заборонено скасовувати його чи пом’якшувати, якщо той не перевищив надані повноваження.

Ураховуючи, що Дисциплінарним статутом Збройних Сил України питання призначення та проведення службового розслідування врегульовано на низькому рівні, відповідні правові норми знайшли своє відображення у підзаконних нормативно-правових актах, зокрема Порядку проведення службових розслідувань у Збройних Силах України, затвердженому наказом Міністерства оборони України від 21 листопада 2017 року № 608, зареєстрованому в Міністерстві юстиції України 13 грудня 2017 року за № 1503/31371 (далі – Порядок № 608), який визначає підстави та механізм проведення службового розслідування стосовно військовослужбовця.

При цьому Порядком № 608 передбачено, що службове розслідування не призначається у разі надходження анонімних повідомлень, заяв та скарг, а також якщо причини та умови, що сприяли вчиненню правопорушення, ступінь вини, розмір заподіяної матеріальної шкоди та інші обставини, які мають значення для прийняття рішення командиром (начальником) про накладення на підлеглого дисциплінарного стягнення, не потребують додаткового встановлення (уточнення) або їх встановлено під час проведення інспектування, інвентаризації, аудиту, за рішенням суду.

У свою чергу положення Порядку № 608 в частині призначення службового розслідування письмовим наказом уповноваженого керівника, відліку строку його початку та завершення, порядку залучення фахівців, підстав для неврахування до строку службового розслідування періоду тимчасової відсутності на службі з поважних причин, а також оформлення цього письмовим наказом, повноважень осіб під час службового розслідування, оформлення результатів службового розслідування та прийняття за ним рішення аналогічні відповідним нормам, що застосовуються в поліції.

Разом з тим, ураховуючи характер військової служби, осіб, що проводять службове розслідування, наділено також повноваженнями проводити огляд місцевості, приміщення, предметів та документів, що стосуються службового розслідування, за результатами якого складати акт огляду. Окрему увагу приділено питанню опитування осіб. Так, особа, яка проводить службове розслідування, має право отримувати письмові пояснення (заповнені від руки або надруковані), а також за погодженням з особами, які опитуються, фіксувати їх пояснення технічними засобами з подальшим оформленням їх у письмовому вигляді.

У той же час Порядком № 608 поряд зі службовим розслідуванням запроваджено інститут службової перевірки, тобто заходу, який проводиться з метою перевірки інформації про факт правопорушення, з’ясування наявності підстав для призначення службового розслідування, обставин порушення виконавської дисципліни, а також якщо особу правопорушника не встановлено, але виявлено факт правопорушення.

Предметом такої перевірки є встановлення особи, яка вчинила дисциплінарне правопорушення або порушення виконавської дисципліни, обставин (час, місце, спосіб, наслідки тощо) правопорушення або порушення виконавської дисципліни, не виконаних або неналежно виконаних військовослужбовцем розпорядження, доручення, вказівки начальників, службових обов’язків, наявності чи відсутності події, з приводу якої призначалась перевірка.

Порядок призначення службової перевірки дещо простіший від призначення службового розслідування. Вона оформлюється письмовим рішенням відповідного командира (накладення письмової резолюції на документі, видання доручення або розпорядження), проте строки її проведення, підстави для непризначення, а також загальні правила проведення ідентичні тим, що визначені для службового розслідування. Результати службової перевірки оформлюються доповідною запискою, яка підписуються особами, які її проводили, та подається командиру, що призначив таку перевірку.

За результатами службової перевірки може бути проведено службове розслідування у разі необхідності уточнення причин та умов, що сприяли вчиненню дисциплінарного правопорушення, за фактом якого проведено службову перевірку, та ступеня вини військовослужбовця. При цьому одночасне проведення службової перевірки та службового розслідування не допускається.

Аналогічні положення щодо призначення та проведення службового розслідування, що й для Збройних Сил України, закріплено також [Інструкцією про порядок проведення службових розслідувань та службових перевірок стосовно військовослужбовців Служби безпеки України](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0328-16#n17), затвердженою наказом СБУ від 04 лютого 2016 року № 45, зареєстрованою в Міністерстві юстиції України 02 березня 2016 року за № 328/28458 (далі – Інструкція № 45).

Щоправда, Інструкцією № 45 передбачено складення плану проведення службового розслідування (після підписання наказу про його призначення), який затверджується посадовою особою, що його призначила, або на яку покладено контроль за його проведенням, а також ознайомлення з цим планом під підпис членів комісії.

Особу, якій доручено проведення службового розслідування, наділено правом проводити огляд службових приміщень, автомобілів, сейфів, шаф, сховищ, речей і документів в присутності відповідальної особи або/та її керівника, під час якого в установленому порядку здійснювати доступ до службових засобів обчислювальної техніки, інформаційних баз даних, вилучати службові електронні носії інформації (у разі виявлення загрози знищення на них даних), друкувати виявлені на таких носіях інформації дані, копіювати документи, застосовувати засоби фото- та/або відеофіксації, що засвідчується складанням акту. Також до її обов’язків віднесено ознайомлення військовослужбовця, дисциплінарне правопорушення якого підлягає розслідуванню, з його правами, передбаченими Інструкцією № 45, про що складається і підписується довідка.

Особливістю завершення службового розслідування є закріплення норми щодо повідомлення протягом трьох робочих днів із дня накладення резолюції на висновку за результатами службового розслідування або аркуші резолюцій до нього службовою особою, яка його призначила, військовослужбовця, стосовно якого воно проводилось, про завершення розслідування із визначенням дати прибуття для ознайомлення з висновком та матеріалами службового розслідування. При чому таке ознайомлення військовослужбовця з висновком та матеріалами службового розслідування проводиться протягом одного робочого дня в присутності службової особи, яка провела його одноособово, або голови чи членів комісії. У разі відмови від ознайомлення таке рішення оформлюється записом на аркуші ознайомлення, який засвідчується підписом особи (осіб), що його проводили, а в разі неприбуття чи не повідомлення комісії про причини своєї відсутності, вважається, що в такої особи відсутні зауваження до результатів службового розслідування.

Процедура проведення службової перевірки стосовно військовослужбовця СБУ також в загальному відповідає аналогічній процедурі, що застосовується в Збройних Силах України. Проте призначається вона виключно письмовим наказом уповноваженого керівника, а підсумковим документом, що засвідчує її проведення, є висновок, а не доповідна записка.

Подібною стосовно тієї, що застосовується в Службі безпеки України, є процедура призначення та проведення службових розслідувань в Управлінні державної охорони, визначена Інструкцією про проведення службових розслідувань в Управлінні державної охорони України, затвердженою наказом Управління державної охорони України від 10 червня 2021 року № 455, зареєстрованою в Міністерстві юстиції України 16 червня 2021 року за № 803/36425, що обумовлено поширенням на його працівників Дисциплінарного статуту Збройних Сил України. Проте, на відміну від Збройних Сил України та Служби безпеки України, в Управлінні державної охорони проведення службових перевірок не передбачено.

Натомість відповідно до Інструкції про порядок проведення службового розслідування у Службі зовнішньої розвідки України, затвердженої наказом Служби зовнішньої розвідки України від 06 лютого 2013 року № 35, зареєстрованої в Міністерстві юстиції України 26 лютого 2013 року за № 326/22858, службове розслідування проводиться лише у разі, якщо відповідному начальнику (керівнику) протягом десяти діб з дня, коли йому стало відомо про правопорушення, не вдалося встановити причини й умови, що сприяли його вчиненню, та ступінь вини військовослужбовця. Розслідування може не призначатися, якщо причини завдання шкоди, її розмір та винна особа встановлені за результатами аудиту (перевірки), інвентаризації, досудового розслідування або судом. Підстави для проведення службових розслідувань, порядок та строки їх проведення, повноваження осіб, яким це доручається, права військовослужбовців, оформлення висновку службового розслідування майже ідентичні тим, що містяться в нормативно-правових актах інших військових формувань.

Разом з тим, як характерну особливість можна відмітити той факт, що з метою дотримання законності під час прийняття рішення про призначення службового розслідування, службовий документ, яким ініціюється питання його призначення, перед поданням на підпис обов’язково погоджується з підрозділом, до компетенції якого належить організація проведення службових розслідувань, та Юридичним управлінням з метою визначення наявності підстав для призначення службового розслідування.

При цьому не допускається робити попередні висновки з питань, які мають бути з’ясовані під час службового розслідування. Аналогічному погодженню в Юридичному управлінні підлягає також проект висновку службового розслідування. Проведення службового розслідування організовує підрозділ, до компетенції якого належить організація проведення службових розслідувань, при цьому призначення голови комісії та формування персонального складу комісії здійснюються з урахуванням досвіду служби, посади, військового звання та фахової підготовки осіб. До складу комісії обов’язково включається співробітник підрозділу власної безпеки СЗРУ, а у випадках, коли в рамках службового розслідування передбачається вивчення складних питань правового характеру, - також співробітник Юридичного управління.

Визначальною особливістю зазначеного підзаконного нормативно-правового акту є закріплення норми про те, що на період роботи комісії її члени можуть бути звільнені від виконання службових обов’язків за рішенням посадової особи, яка призначила службове розслідування, за мотивованим рапортом голови комісії, який долучається до матеріалів службового розслідування.

Затвердження висновку службового розслідування та обрання виду дисциплінарного стягнення, що планується застосувати до військовослужбовця, належить до повноважень керівника, який його призначив. При цьому вид дисциплінарного стягнення зазначається у висновку за результатами службового розслідування посадовою особою, яка призначила службове розслідування, власноруч.

Дещо відмінною від інших військових формувань є процедура призначення та проведення службових розслідувань в Державній прикордонній службі України та Національній гвардії України.

Так, Порядком проведення службового розслідування в Державній прикордонній службі України, затвердженим наказом МВС від 08 листопада 2021 року № 815, зареєстрованим у Міністерстві юстиції України 14 січня 2022 року за № 39/37375, та Порядком проведення службових розслідувань у Національній гвардії України, затвердженим наказом МВС від 21 квітня 2020 року № 347, зареєстрованим у Міністерстві юстиції України 28 травня 2020 року за № 473/34756, не передбачено інституту службової перевірки, тобто рішення щодо застосування дисциплінарного стягнення до військовослужбовця приймається виключно за результатами службового розслідування.

Слідуючи загальним положенням законодавства щодо призначення службового розслідування стосовно військовослужбовців, зазначеними підзаконними нормативно-правовими актами також визначено умови, за яких не призначається службове розслідування, врегульовано мету службового розслідування, застереження щодо недопущення необ’єктивності під час його проведення, повноваження посадових осіб, що призначили службове розслідування чи яким доручено його проведення. В обох відомствах призначення службового розслідування здійснюється письмовим наказом уповноваженого керівника, підсумковим документом є висновок службового розслідування, а рішення щодо застосування дисциплінарного стягнення одноосібно приймається керівником, який призначив службове розслідування. Висновок та матеріали службового розслідування підлягають зберіганню в документальній формі. Також в Держприкордонслужбі та Національній гвардії України передбачено візування проєкту висновку службового розслідування посадовою особою юридичної служби, яка перевіряє дотримання процедури його проведення.

Водночас [Інструкцією про порядок проведення службових розслідувань в Державній службі спеціального зв’язку та захисту інформації України](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1503-15#n14), затвердженою наказом Адміністрації державної служби спеціального зв’язку та захисту інформації України від 06 листопада 2015 року № 668, зареєстрованою в Міністерстві юстиції України 02 грудня 2015 року за № 1503/27948, передбачено можливість проведення службового розслідування за рішенням, прийнятим відповідною посадовою особою, у разі звільнення військовослужбовця зі служби через службову невідповідність, у зв’язку із систематичним невиконанням ним умов контракту.

Обов’язковою умовою подання на затвердження керівнику, який призначив службове розслідування, акту службового розслідування, є необхідність погодження його проєкту посадовою особою юридичної служби, а також ознайомлення з ним під підпис військовослужбовця, стосовно якого таке проводилося. Порядок фіксування відмови від ознайомлення з актом чи неприбуття для ознайомлення з ним аналогічний процедурі, що застосовується в Службі безпеки України. В інших аспектах суттєвих відмінностей в питаннях призначення та проведення службових розслідувань, порівняно з іншими військовими формуваннями, немає.

Майже аналогічні норми щодо призначення та проведення службових розслідувань, строків застосування дисциплінарних стягнень, встановлені Дисциплінарним статутом Збройних Сил України, затвердженим Законом України від 24 березня 1999 року № 551‑XIV, закріплено також Дисциплінарним статутом служби цивільного захисту, затвердженим Законом України від 05 березня 2009 року № 1068-VI, та [Інструкцією про порядок проведення службових розслідувань в органах і підрозділах цивільного захисту](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0582-15#n172), затвердженою наказом МВС від 05 травня 2015 року № 515, зареєстрованою в Міністерстві юстиції України 20 травня 2015 року за № 582/27072.

Разом з тим слід зазначити, що особливістю підзаконних нормативно-правових актів, які регламентують проведення службового розслідування, що застосовуються в Збройних Силах України та інших військових формуваннях, є наділення керівника (*як і в поліції*), що призначив службове розслідування, правом після розгляду проєкту акту (висновку) службового розслідування в межах строків на проведення службового розслідування доручати особі чи дисциплінарній комісії, яка його проводила, доопрацювання матеріалів про дисциплінарний проступок.

Необхідно у той же час констатувати, що норми Дисциплінарного статуту органів внутрішніх справ України, затвердженого законом України від 22 лютого 2006 року № 3460-IV, та Дисциплінарного статуту Національної поліції України, затвердженого Законом України від 15 березня 2018 року № 2337-VIII, в частині, що не суперечить нормам спеціальних законодавчих актів, які регламентують діяльність центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статутом, на яких вони поширені, а саме законів України «Про Державне бюро розслідувань», «Про Національне антикорупційне бюро України» тощо, застосовуються до службових осіб цих органів, які мають спеціальні звання.

При цьому, на відміну від Дисциплінарного статуту Національної поліції України, Дисциплінарний статут органів внутрішніх справ, хоча й містить схожі правові норми щодо призначення та строків проведення службового розслідування, застосування та виконання дисциплінарних стягнень, проте не передбачає проведення службових розслідувань у складі дисциплінарних комісій, залучення до їх складу громадськості, чітких правових гарантій дотримання права особи, стосовно якої проводиться службове розслідування, на захист. До того ж у Дисциплінарному статуті Національної поліції України чітко виписано початок та закінчення відліку строку проведення службового розслідування, виключне призначення його письмовим наказом, врегульовано порядок виклику для надання пояснень особи, відсутньої на службі, розгляд матеріалів службового розслідування у формі письмового провадження та відкритого засідання, порядок доведення наказу про застосування дисциплінарного стягнення та його виконання поліцейському, відсутньому на службі.

У ході дослідження положень Порядку проведення службових розслідувань у Державній кримінально-виконавчій службі, затвердженого наказом Міністерства юстиції України від 12 березня 2015 року № 356/5, зареєстрованого в Міністерстві юстиції України 19 березня 2015 року за № 295/26740 (далі – Порядок № 356/5), з’ясовано, що загалом він містить аналогічний з іншими підзаконними нормативно-правовими актами правоохоронних органів порядок призначення та проведення службових розслідувань.

Так, зазначеним Порядком № 356/5 закріплено основні терміни, що в ньому вживаються, урегульовано підстави та порядок призначення (компетенцію керівників, призначення виключно письмовим наказом), проведення службових розслідувань, компетенцію окремих підрозділів та осіб при їх проведенні, застереження щодо недопущення необ’єктивності під час проведення службового розслідування, ухвалення рішення за його результатами, порядок оформлення та зберігання матеріалів службового розслідування. При цьому передбачено можливість доручення проведення службового розслідування прямому начальнику особи рядового чи начальницького складу, дії або бездіяльність якої стали підставою для призначення службового розслідування, або декільком особам у складі комісії.

Слід зазначити, що загалом структура та зміст Порядку № 356/5 аналогічні відповідній структурі та змісту Інструкції про порядок проведення службових розслідувань в органах внутрішніх справ України, затвердженої наказом МВС від 12 березня 2013 року № 230, зареєстрованої в Міністерстві юстиції України 02 квітня 2013 року за № 541/23073, яка застосовувалася в міліції та втратила чинність.

Загальні засади притягнення прокурорів до дисциплінарної відповідальності, види дисциплінарних стягнень, що можуть до них застосовуватися, врегульовано положеннями Закону України від 14 жовтня 2014 року № 1697-VII «Про прокуратуру». Натомість з метою нормативного врегулювання окремих аспектів призначення, проведення службових розслідувань, оформлення матеріалів та прийняття за ними рішень наказом Генерального прокурора від 16 червня 2021 року № 202 затверджено Інструкцію про порядок проведення службових розслідувань стосовно прокурорів (далі – Інструкція № 202).

Так, Законом України «Про прокуратуру» визначено підстави для притягнення прокурора до дисциплінарної відповідальності, а також наявність відповідного органу, що здійснює дисциплінарне провадження. При цьому одночасно передбачається можливість здійснення дисциплінарного провадження та службового розслідування.

Під дисциплінарним провадженням розуміється процедура розгляду відповідним органом, що здійснює дисциплінарне провадження щодо прокурорів, дисциплінарної скарги, в якій містяться відомості про вчинення прокурором дисциплінарного проступку. При цьому врегульовано, що рішення, дії чи бездіяльність прокурора в межах кримінального процесу можуть бути оскаржені виключно в порядку, встановленому [Кримінальним процесуальним кодексом України](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4651-17). Рекомендований зразок дисциплінарної скарги розміщується на вебсайті Офісу Генерального прокурора.

Тоді як службове розслідування – комплекс заходів, які здійснюються відповідно до Інструкції № 202 з метою з'ясування обставин, що стали підставами для його призначення.

Реєстрація дисциплінарної скарги на прокурора покладається на секретаріат відповідного органу, що здійснює дисциплінарне провадження, а визначення члена цього органу, якому доручається її розгляд з метою вирішення питання щодо відкриття дисциплінарного провадження покладається на автоматизовану систему. При цьому Законом № 1697-VII визначено підстави для відмови у відкритті дисциплінарного провадження, а саме: якщо дисциплінарна скарга не містить конкретних відомостей про наявність ознак дисциплінарного проступку прокурора, є анонімною, подана з підстав, не визначених [статтею 43](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1697-18#n416) цього Закону, з прокурором, стосовно якого надійшла дисциплінарна скарга, припинено правовідносини, дисциплінарний проступок, про який зазначено у дисциплінарній скарзі, вже був предметом перевірки і щодо нього відповідний орган, що здійснює дисциплінарне провадження, прийняв рішення, яке не скасовано в установленому законом порядку.

Проведення перевірки дисциплінарної скарги покладається на члена органу, що її відкрив, який може звертатися з клопотанням про відсторонення прокурора від посади. При цьому порядок збирання відомостей про дисциплінарний проступок, опитування прокурора аналогічний, що й для інших правоохоронних органів. Водночас зазначеним законом встановлено чіткий термін розгляду запиту члена відповідного органу – 10 днів з можливістю продовження до 30 днів. Разом з тим, передбачено двохмісячний строк для проведення перевірки відомостей про дисциплінарний проступок, з можливістю продовження ще на місяць. До завершення дисциплінарного провадження прокурор не може бути звільнений з посади прокурора у зв’язку з поданням заяви про звільнення за власним бажанням.

За результатами перевірки член відповідного органу готує висновок, який повинен містити інформацію про наявність чи відсутність дисциплінарного проступку прокурора та виклад обставин, якими це підтверджується. Якщо за результатами перевірки член відповідного органу, що здійснює дисциплінарне провадження, встановив наявність дисциплінарного проступку, у висновку додатково зазначається характер проступку, його наслідки, відомості про особу прокурора, ступінь його вини, інші обставини, що мають значення для прийняття рішення про накладення дисциплінарного стягнення, а також пропозиція члена відповідного органу, що здійснює дисциплінарне провадження, щодо конкретного виду дисциплінарного стягнення.

Висновок та зібрані у процесі перевірки матеріали передаються на розгляд відповідного органу, що здійснює дисциплінарне провадження. При чому такий розгляд може відбуватися за участю прокурора, на якого скаржилися, так і за його відсутності. Рішення членами органу ухвалюються колегіально (більшістю голосів), викладається в письмовій формі, підписується головуючим і членами відповідного органу, оголошується на його засіданні, оприлюднюється на його веб-сайті у семиденний строк. У разі відсутності підстав для накладення на прокурора дисциплінарного стягнення відповідний орган, що здійснює дисциплінарне провадження, своїм рішенням закриває дисциплінарне провадження.

У свою чергу Інструкція № 202 визначає загальні положення щодо проведення службових розслідувань, приводи та підстави для його призначення, а також порядок призначення, посадових осіб, уповноважених призначати службові розслідування, відомості, які підлягають зазначенню в наказі про призначення службового розслідування (приводи, підстави, мета, строки службового розслідування, склад дисциплінарної комісії, П.І.Б., посада прокурора, стосовно якого воно призначено), строки проведення службового розслідування (у т.ч. щодо в частині неврахування до нього часу тимчасової втрати працездатності прокурора, стосовно якого проводиться службове розслідування, його перебування на лікуванні, у відпустці, службовому відрядженні або відсутності з інших документально підтверджених причин).

Крім того, Інструкції № 202 визначає компетенцію окремих структурних підрозділів органів прокуратури при проведенні службових розслідувань, питання, які підлягають з’ясуванню під час службового розслідування, повноваження посадових осіб, які беруть участь в його проведенні (посадова особа, що його призначила, члени комісії, прокурор, стосовно якого проводиться), оформлення матеріалів службового розслідування, прийняття рішення за матеріалами службового розслідування, облік результатів та зберігання матеріалів службових розслідувань.

Проте особливостями, що відрізняють проведення службове розслідування в органах прокуратури від інших правоохоронних органів, є закріплення Інструкцією № 202 приписів про те, що службове розслідування проводиться незалежно від здійснення за тим самим фактом розслідування у кримінальному провадженні чи провадження у справі про адміністративне правопорушення. У той же час передбачено, що воно не проводиться стосовно прокурорів, з якими припинено трудові правовідносини, за виключенням випадків, коли воно є необхідним з метою встановлення причетності (непричетності) до події інших прокурорів, виявлення та усунення причин і умов, що сприяли вчиненню неправомірних дій, усунення їх наслідків. Закріплено нею також можливість скасування відповідною посадовою особою висновку службового розслідування у разі неповноти службового розслідування, невідповідності висновку службового розслідування фактичним обставинам, встановленим під час його проведення, а також у разі допущення інших порушень цієї Інструкції, іншого законодавства України, що суттєво вплинули чи могли вплинути на результати службового розслідування. При цьому передбачено можливість складання нового висновку впродовж 10 днів на підставі наявних матеріалів службового розслідування, або ж проведення додаткового службового розслідування.

Також необхідно зазначити, що Інструкцією № 202 передбачено, що у разі відкриття відповідним органом, що здійснює дисциплінарне провадження щодо прокурорів, дисциплінарного провадження до його завершення, службове розслідування за тим самим фактом щодо прокурора, стосовно якого відкрите дисциплінарне провадження, не призначається. У такому випадку службове розслідування може бути призначене лише за письмовим запитом члена відповідного органу, що здійснює дисциплінарне провадження щодо прокурорів, яким у ході дисциплінарного провадження здійснюється перевірка за дисциплінарною скаргою (заявою). У разі ж якщо таке службове розслідування вже призначено, то строк його проведення зупиняється до завершення дисциплінарного провадження, про що інформується член відповідного органу, який здійснює розгляд дисциплінарної скарги.

З урахуванням зазначених положень, метою службового розслідування, на відміну від дисциплінарного провадження в органах прокуратури, є з’ясування підстав для відкриття останнього, якщо за результатами службового розслідування встановлено ознаки дисциплінарного проступку, або недоцільність його здійснення.

Відповідні особливості здійснення дисциплінарного провадження, а також проведення службового розслідування стосовно осіб рядового і начальницького складу Державного бюро розслідувань, працівників НАБУ та Бюро економічної безпеки, незважаючи на поширення на них Дисциплінарного статуту Національної поліції України та Дисциплінарного статуту органів внутрішніх справ України відповідно, обумовлені спеціальними нормами законів України «Про Державне бюро розслідувань», «Про Національне антикорупційне бюро України» та «Про Бюро економічної безпеки України».

Власне, законами № 794-VIII та № 1698-VII передбачено функціонування в структурі ДБР та НАБУ підрозділів внутрішнього контролю та відповідних дисциплінарних комісій.

Так, до повноважень підрозділів внутрішнього контролю ДБР та НАБУ, разом з іншими завданнями, відноситься запобігання і виявлення правопорушень у діяльності працівників бюро, здійснення контролю за дотриманням ними правил етичної поведінки, вимог щодо недопущення виникнення конфлікту інтересів, перевірка інформації, що міститься у зверненнях фізичних та юридичних осіб, медіа, інших джерелах щодо причетності працівників Державного бюро розслідувань до вчинення правопорушень, проведення службового розслідування стосовно працівників Державного бюро розслідувань.

Водночас для розгляду питань застосування дисциплінарних стягнень до працівників Державного бюро розслідувань утворюється дисциплінарна комісія ДБР, яка складається з 5 осіб, з яких 3 визначається Радою громадського контролю при ДБР. До повноважень зазначеної дисциплінарної комісії віднесено розгляд питання, на підставі висновку службового розслідування, проведеного підрозділом внутрішнього контролю, про вжиття заходів дисциплінарного впливу до працівника ДБР.

Натомість Дисциплінарна комісія НАБУ, хоч і складається з 5 осіб, проте до її складу входять 2 особи, рекомендовані Радою громадського контролю при НАБУ. У той же час повноваження зазначеної дисциплінарної комісії повністю ідентичні повноваженням дисциплінарної комісії ДБР. Рішення дисциплінарної комісії щодо застосування дисциплінарного стягнення підлягає реалізації лише керівником НАБУ.

З метою належної організації та проведення службових розслідувань в Державному бюро розслідувань наказом ДБР від 14 січня 2020 року № 9 затверджено Інструкцію про порядок проведення службових розслідувань стосовно працівників Державного бюро розслідувань.

При цьому, за аналогією з органами прокуратури, зазначеною Інструкцією № 9 врегульовано, що службове розслідування не проводиться стосовно працівників Бюро, з якими припинено трудові правовідносини, за виключенням випадків, коли воно є необхідним з метою встановлення причетності (непричетності) до події інших працівників, виявлення та усунення причин і умов, що сприяли вчиненню неправомірних дій, усунення їх наслідків.

Метою службового розслідування є встановлення неправомірних дій працівника Бюро, яким скоєно порушення, причинного зв’язку між таким порушенням та виконанням працівником своїх обов’язків, наявності або відсутності його вини, порушень нормативно-правових актів, актів законодавства, організаційно-розпорядчих документів, причин та умов, що сприяли вчиненню правопорушення, виявлення факту заподіяння матеріальної шкоди, причин її виникнення, розміру та винних осіб.

Як і в інших правоохоронних органах підставою для проведення службового розслідування є письмовий наказ, який підписується керівником Бюро та повинен бути доведений до працівника, стосовно якого воно призначено чи керівника відповідного органу (підрозділу).

Як визначено Законом України «Про Державне бюро розслідувань», службові розслідування стосовно працівників Бюро проводяться управлінням внутрішнього контролю. Строк його проведення становить один місяць (два місяці – в разі продовження), не враховуючи часу відсутності з поважних причин, розпочинається з дати видання наказу про призначення службового розслідування та завершується датою затвердження висновку.

Крім того, Інструкція № 9 визначає повноваження працівників Управління внутрішнього контролю Бюро під час проведення службового розслідування, які ідентичні повноваженням працівників СБУ та Генеральної прокуратури, права особи, стосовно якої проводиться службове розслідування, оформлення матеріалів службового розслідування.

Висновок службового розслідування підписується особами, що його проводили, та затверджується начальником Управління внутрішнього контролю Бюро, після чого у п’ятиденний строк разом з усіма матеріалами, зауваженнями, запереченнями та клопотаннями передається на розгляд дисциплінарної комісії Бюро.

У свою чергу дисциплінарна комісія ДБР, що врегульовано положеннями Закону України «Про Державне бюро розслідувань», на підставі проведеного підрозділом внутрішнього контролю службового розслідування складає висновок про наявність чи відсутність у діях працівника ДБР дисциплінарного проступку та підстав для його притягнення до дисциплінарної відповідальності з визначенням рекомендованого виду дисциплінарного стягнення, яке підлягає виконання керівником, уповноваженим застосовувати дисциплінарне стягнення.

Досить схожою до процедури проведення службового розслідування в Державному бюро розслідувань, є аналогічна процедура, визначена Інструкцією про порядок проведення службового розслідування стосовно працівників Національного антикорупційного бюро України, затвердженою наказом Директора Національного бюро від 23.10.2015 № 4 (зі змінами). Незважаючи на схожість загальних положень, відмінною особливістю є те, що висновок службового розслідування лише погоджується керівником Управління внутрішнього контролю, а затверджується Директором НАБУ. Також передбачено необхідність ознайомлення працівника Національного бюро, стосовно якого проводилось службове розслідування, з висновком та матеріалами службового розслідування перед поданням на затвердження Директору Національного бюро.

У разі встановлення в ході службового розслідування в діях працівника Національного бюро дисциплінарного проступку висновок та матеріали службового розслідування підлягають надсиланню протягом трьох робочих днів з дня його затвердження Дисциплінарній комісії Національного бюро.

Аналогічна дисциплінарна комісія, що й в Державному бюро розслідувань та НАБУ, передбачена також законодавством в Бюро економічної безпеки України, щоправда її чисельність має становити 7 осіб, з яких 3 – визначені Радою громадського контролю при БЕБ. Проте функціонування підрозділів внутрішнього контролю, покликаних проводити службові розслідування, Законом України «Про Бюро економічної безпеки» прямо не врегульовано.

Тому зазначені питання врегульовано Положенням про дисциплінарну комісію Бюро економічної безпеки України, затвердженим наказом БЕБ від 24 січня 2022 року № 15, зареєстрованим в Міністерстві юстиції України 29 березня 2022 року за № 359/37695.

Згідно з цим Положенням дисциплінарна комісії виконує свої повноваження два роки, а її члени виконують повноваження на громадських засадах. Утворюється вона наказом директора БЕБ, у якому зазначаються голова та заступник голови комісії. Водночас її секретар обирається на першому засіданні комісії з числа її членів та до його повноважень належить вирішення організаційних питань роботи комісії. Матеріально-технічне забезпечення роботи комісії покладається на центральний апарат БЕБ.

Слід зазначити, що організація та проведення службового розслідування в БЕБ, на відміну від НАБУ та ДБР, покладається на дисциплінарну комісію. З цією метою вона наділена комплексом відповідних повноважень. Порядок призначення, проведення та оформлення службового розслідування, документальна форма зберігання матеріалів службового розслідування, повноваження дисциплінарної комісії за своїм змістом ідентичні тим, що визначені для Національної поліції України, у т.ч. одержання пояснень з використанням технічних засобів.

Так, питання організації підготовки та подання на затвердження керівнику, який призначив службове розслідування, висновку за його результатами покладено на голову дисциплінарної комісії. Проте до його обов’язків віднесено подання не лише проєкту наказу про застосування дисциплінарного стягнення, а також і проєкту наказу про закриття службового розслідування (якщо відомості про скоєння дисциплінарного проступку не підтвердилися). Окрему увагу зазначеним підзаконним нормативно-правовим актом БЕБ приділено питанню правомочності роботи дисциплінарної комісії. Так, засідання дисциплінарної комісії вважається правомочним, якщо на ньому присутні більше половини його членів, при цьому передбачено можливість проведення засідання дистанційно з використанням можливостей інформаційно-комунікаційних та цифрових технологій, зокрема відеоконференцзв’язку, за умови забезпечення надійної автентифікації всіх членів дисциплінарної комісії та учасників засідання, а також з дотриманням вимог Закону України «Про державну таємницю» – щодо осіб, які є негласними штатними працівниками БЕБ.  Рішення дисциплінарною комісією приймаються шляхом голосування та вважається прийнятим, якщо за нього проголосувала більшість її членів, присутніх на відповідному засіданні.

Слід зазначити, що застосоване керівником територіального управління ДБР чи БЕБ дисциплінарне стягнення може бути оскаржено директорові ДБР чи БЕБ та до суду, тоді як застосоване директором ДБР або БЕБ – лише до суду. Застосування дисциплінарного стягнення виключно керівником НАБУ передбачає можливість його оскарження також виключно до суду.

Таким чином, як вбачається з проведеного аналізу законодавчих та нормативно-правових актів, призначення та проведення службових розслідувань в поліції та інших військових формуваннях і правоохоронних органів, документування дисциплінарних проступків, права осіб, які залучаються до проведення службових розслідувань, загалом є подібними, за певними виключеннями, що обумовлені в основному специфікою діяльності відповідних органів та чисельністю їх особового складу.

**АНАЛІЗ ВИДІВ ДИСЦИПЛІНАРНИХ СТЯГНЕНЬ, ЩО ЗАСТОСОВУЮТЬСЯ ДО ПОЛІЦЕЙСЬКИХ ТА ВІЙСЬКОВОСЛУЖБОВЦІВ І ПРАЦІВНИКІВ ВІЙСЬКОВИХ ФОРМУВАНЬ ТА ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ ЗА ВЧИНЕННЯ ДИСЦИПЛІНАРНИХ ПРОСТУПКІВ**

Як свідчить аналіз законодавчих актів, під час формування переліку дисциплінарних стягнень, що можуть бути застосовані до поліцейських, розробники Дисциплінарного статуту Національної поліції України взяли за основу дисциплінарні практики, що діють в інших правоохоронних органах.

Так, статтею 13 Дисциплінарного статуту Національної поліції України, затвердженого Законом України від 15 березня 2018 року № 2337-VIII, визначено види дисциплінарних стягнень, що застосовуються до поліцейських, а також порядок їх застосування та виконання.

За правилами частини першої статті 13 Статуту дисциплінарне стягнення є засобом підтримання службової дисципліни, що застосовується за вчинення дисциплінарного проступку з метою виховання поліцейського, який його вчинив, для безумовного дотримання службової дисципліни, а також з метою запобігання вчиненню нових дисциплінарних проступків.

Дисциплінарне стягнення має індивідуальний характер та не застосовується до поліцейського, вина якого у вчиненні дисциплінарного проступку не встановлена у визначеному порядку або який діяв у стані крайньої необхідності чи необхідної оборони.

Слідуючи зазначеним принципам законодавцем визначено наступні види дисциплінарних стягнень, що можуть застосовуватися до поліцейських з метою виховання та запобігання вчиненню нових правопорушень (від менш тяжкого до більш тяжкого): зауваження, догана, сувора догана, попередження про неповну службову відповідність, пониження у спеціальному званні на один ступінь, звільнення з посади, звільнення із служби в поліції.

Водночас до курсантів (слухачів), які проходять навчання у вищих навчальних закладах із специфічними умовами навчання, які здійснюють підготовку поліцейських, крім видів дисциплінарних стягнень, визначених цією статтею, передбачено можливість застосування ще одного дисциплінарного стягнення у виді призначення поза чергою в наряд – до п’яти нарядів.

Проте слід зазначити, що поряд з визначенням конкретного переліку дисциплінарних стягнень законодавцем передбачено також інші форми дисциплінарного реагування до поліцейських.

Так, частинами одинадцятою та тринадцятою статті 19 Статуту передбачено право керівника у разі вчинення поліцейським незначного проступку обмежитися його попередженням про необхідність дотримання службової дисципліни, а в разі повторного вчинення поліцейським незначного проступку з урахуванням його сумлінного ставлення до виконання обов’язків за посадою або нетривалого перебування на посаді (до трьох місяців) – обмежитися раніше застосованим до такого поліцейського дисциплінарним стягненням.

Задля належного впливу застосованих дисциплінарних стягнень на особистість поліцейського, стимулювання його до сумлінного виконання службових обов’язків статтею 23 Статуту визначено строк дії дисциплінарних стягнень з моменту оголошення порушникові та наслідки їх застосування.

Так, строк дії зауваження становить 2 місяці, догани – 3 місяці, суворої догани – 4 місяці, попередження про неповну службову відповідність – 6 місяців, пониження у спеціальному званні на один ступінь та звільнення з посади – 1 рік, звільнення зі служби в поліції – 3 роки.

Застосування зазначених дисциплінарних стягнень покладають на поліцейських певні службові обтяження. Зокрема, протягом строку дії дисциплінарних стягнень до поліцейського не можуть застосовуватися заходи заохочення, крім дострокового зняття раніше застосованого дисциплінарного стягнення, а строк дії дисциплінарного стягнення не зараховується до строків вислуги поліцейського для присвоєння чергового спеціального звання. Крім того, у місяці виконання дисциплінарного стягнення поліцейського може бути позбавлено премії повністю або частково в порядку, визначеному Міністерством внутрішніх справ України.

У ході вивчення практики застосування дисциплінарних стягнень у Збройних Силах України, інших військових та правоохоронних органах встановлено, що загалом вони є ідентичними, як і порядок їх застосування.

Зокрема, ураховуючи поширення на працівників, які мають спеціальні звання, Бюро економічної безпеки України, співробітників Служби судової охорони та осіб рядового і начальницького складу Державного бюро розслідувань, Дисциплінарного статуту Національної поліції України, затвердженого Законом України від 15 березня 2018 року № 2337-VIII, види дисциплінарних стягнень та строки їх дії не відрізняються від тих, що є характерними для поліції.

Аналогічні види дисциплінарних стягнень тим, що застосовуються в поліції, з дещо відмінними строками їх дії, передбачено положеннями Дисциплінарного статуту Збройних Сил України, затвердженого Законом України від 24 березня 1999 року № 551‑XIV, який поширюється на військовослужбовців Збройних Сил України, Служби зовнішньої розвідки України, Служби безпеки України, Державної служби спеціального зв’язку та захисту інформації України, Національної гвардії України, Державної прикордонної служби України, Державної спеціальної служби транспорту, Управління державної охорони України, інших утворених відповідно до законів України військових формувань, органів спеціального призначення з правоохоронними функціями.

У той же час, з метою громадського впливу на порушників військової дисципліни та громадського порядку до накладення стягнення за рішенням командира (начальника) за допущені порушення військовослужбовців можна обговорювати:

військовослужбовців рядового складу – на зборах особового складу;

військовослужбовців сержантського (старшинського) складу – на зборах військовослужбовців сержантського (старшинського) складу;

військовослужбовців офіцерського складу – на зборах військовослужбовців офіцерського складу, які мають військові звання (займають посади) не нижче військового звання (посади) офіцера, правопорушення якого обговорюються.

Рішення таких зборів є рекомендаційними для командирів.

Аналогічні види дисциплінарних стягнень тим, що застосовуються в поліції, визначено також Дисциплінарним статутом служби цивільного захисту, затвердженим Законом України від 05 березня 2009 року № 1068-VI. Також передбачено право керівника у разі вчинення незначного порушення службової дисципліни особою рядового або начальницького складу обмежитись усним попередженням її щодо необхідності дотримання службової дисципліни. Слід зазначити, що строк дії дисциплінарних стягнень, накладених письмовим наказом, становить 1 рік для всіх дисциплінарних стягнень, а які застосовано усно – 1 місяць.

Проте особливістю Дисциплінарного статуту служби цивільного захисту є закріплення в ньому переліку грубих дисциплінарних проступків та грубих порушень службової дисципліни. До таких, зокрема, віднесено: невихід на службу без поважних причин; порушення встановленого керівником органу чи підрозділу цивільного захисту розпорядку дня; вживання алкогольних напоїв чи наркотичних засобів у службовий час, прибуття на службу в нетверезому стані чи стані наркотичного сп'яніння; порушення статутних правил несення служби; втрата службового посвідчення, службових документів; невиконання наказів та розпоряджень начальників, що призвело до неготовності до дій за призначенням та зриву виконання покладених на орган чи підрозділ цивільного захисту завдань; порушення вимог законів та інших нормативно-правових актів, що призвело до псування або втрати закріпленого майна, обладнання та техніки, інших матеріальних збитків, а також завдало шкоди здоров'ю особовому складу органу чи підрозділу цивільного захисту або іншим особам; самовільне відлучення курсантів (слухачів) з розташування навчального закладу; невиконання індивідуальних планів роботи науковим, науково-педагогічним, педагогічним складом, ад'юнктами, докторантами; вчинення інших дій чи бездіяльність, що полягає в порушенні службової дисципліни, невиконанні чи неналежному виконанні службових обов’язків, які підривають авторитет органів та підрозділів цивільного захисту, а також не сумісні з подальшим проходженням служби цивільного захисту.

Натомість Дисциплінарним статутом органів внутрішніх справ України, затвердженим Законом України від 22 лютого 2006 року № 3460-IV, який поширюється на працівників Державної кримінально-виконавчої служби та начальницького складу Національного антикорупційного бюро України, передбачено майже аналогічний перелік видів дисциплінарних стягнень, що й для поліцейських. Виняток становить усне зауваження, яке для поліцейських не передбачено. Крім того, для всіх дисциплінарних стягнень встановлено єдиний уніфікований строк їх дії, який становить 1 рік.

У свою чергу Законом України від 14 жовтня 2014 року
№ 1697-VII «Про прокуратуру» визначено лише три види дисциплінарних стягнень, що можуть застосовуватися до прокурорів, а саме: догана; заборона на строк до одного року на переведення до органу прокуратури вищого рівня чи на призначення на вищу посаду в органі прокуратури, в якому прокурор обіймає посаду (крім Генерального прокурора); звільнення з посади в органах прокуратури. При цьому строк дії цих дисциплінарних стягнень також уніфікований та становить 1 рік. На нашу думку, така кількість дисциплінарних стягнень обумовлена змінами законодавства, що визначали правовий статус працівників органів прокуратури в частині позбавлення інституту класних чинів.

Натомість Законом України від 10 грудня 2015 року № 889-VIII «Про державну службу» передбачено такі види дисциплінарних стягнень, як зауваження, догана, попередження про неповну службову відповідність, звільнення з посади державної служби. До особливостей зазначеного законодавчого акту можна віднести закріплення категорійності дисциплінарних проступків, учинених державними службовцями, та відповідність їм конкретних дисциплінарних стягнень, які можна застосовувати за їх скоєння.

Таким чином можна констатувати, що загалом перелік видів дисциплінарних стягнень, що застосовуються до поліцейських, майже ідентичний переліку дисциплінарних стягнень, за певними виключеннями, що застосовуються в інших військових формуваннях та правоохоронних органів.

Водночас, з метою справляння належного виховного ефекту застосованих дисциплінарних стягнень, поряд зі зменшенням строків їх дії, порівняно зі строками дії аналогічних дисциплінарних стягнень в інших правоохоронних органах та військових формуваннях, Дисциплінарним статутом Національної поліції України встановлено додаткові правові обтяження у вигляді зупинення строків вислуги в спеціальному званні та зменшення чи позбавлення премії.

**АНАЛІЗ ДИСЦИПЛІНАРНИХ СТЯГНЕНЬ, ЗАСТОСОВАНИХ СТОСОВНО ПОЛІЦЕЙСЬКИХ УПРОДОВЖ ЛИСТОПАДА 2018 – ЛЮТОГО 2022 РОКІВ**

Зважаючи на об’єктивні обставини, про що йшлося вище, не вдалося в повній мірі дослідити статистичні відомості щодо застосування заходів дисциплінарного реагування, визначених Дисциплінарним статутом Національної поліції України, упродовж досліджуваного періоду.

Водночас необхідно зазначити, що Дисциплінарним статутом Національної поліції України на рівні із застосуванням дисциплінарного стягнення до поліцейського передбачено можливість у разі виявлення в його діях дисциплінарного проступку, який за своїм характером є незначним, попередження його про необхідність дотримання службової дисципліни або обмеження наявним дисциплінарним стягненням, що не тягне за собою застосування нового дисциплінарного стягнення.

З урахуванням визначених положень можна констатувати, що за наданими відомостями упродовж листопада 2018 – лютого 2022 років за результатами проведення службових розслідувань у діях поліцейських порушення службової дисципліни встановлювалися 138572 рази, що призвело до застосування 81197 дисциплінарних стягнень, а також вжиття інших заходів реагування в решті випадків.

Разом з тим, згідно з наданими статистичними відомостями вбачається, що в період з листопада 2018 по лютий 2022 років до поліцейських дисциплінарні стягнення застосовувалися не менше 81197 разів, з яких у 62404 випадках стосовно середнього складу, 17471 – молодшого складу та 17 – вищого складу.

Якщо брати повні роки дослідження, то кількість застосовуваних дисциплінарних стягнень зростала поступово з 21958 у 2019 році до 25973 у 2020 та до 26705 у 2021 роках.

Аналогічна тенденція простежується і щодо застосування дисциплінарних стягнень за категоріями поліцейських (із 4731 до 5695 та 5830 стосовно молодшого складу, з 16764 до 19973 та 20506 – стосовно середнього складу), а також щодо обмеження попередженням про необхідність дотримання службової дисципліни чи наявним дисциплінарним стягненням.

Найчастіше до поліцейських застосовувався такий вид дисциплінарного стягнення як зауваження. Упродовж досліджуваного періоду застосовано 38834 таких стягнень, з яких 30827 – стосовно осіб середнього складу, 8095 – молодшого складу та 4 – вищого складу поліції.

При цьому частота застосування зазначеного дисциплінарного стягнення поступово зростала із 10451 у 2019 році до 12534 у 2020 та 12802 у 2021 роках. Аналогічна тенденція простежується також серед досліджуваних категорій поліцейських.

Водночас дисциплінарне стягнення у виді догани застосовувалося 19446 разів, з яких найчастіше до осіб середнього складу – 14582, набагато рідше – до молодшого складу – 4861, а також вищого складу – 4.

Натомість дисциплінарне стягнення у виді суворої догани застосовувалося 6196 разів, з яких стосовно осіб середнього складу – 4554, молодшого складу – 1623 та вищого складу – 1.

Водночас упродовж досліджуваного періоду такий вид дисциплінарного стягнення як попередження про неповну службову відповідність застосовувався 2401 раз, з яких 1720 – стосовно середнього складу, 557 – молодшого складу та 2 – вищого складу. При цьому відмічається коливання частоти застосування цього дисциплінарного стягнення як серед осіб молодшого складу (із 194 у 2019 році до 236 – у 2020 та 201 – у 2021 роках), так і середнього складу (з 559 у 2019 році до 582 – у 2020 та 454 – у 2021 роках).

Що стосується такого дисциплінарного стягнення, як звільнення з посади, то зазначений вид дисциплінарного стягнення застосовувався 467 разів, найчастіше – стосовно осіб середнього начальницького складу (436), значно рідше – щодо молодшого складу (30).

При цьому тенденція щодо зменшення частоти його застосування до осіб середнього складу поліції відчається з 2019 року і по кінець досліджуваного періоду (із 145 у 2019 році до 136 – у 2020 та 109 – у 2021 роках).

Така розбіжність у кількості застосованих дисциплінарних стягнень може бути обумовлена значно меншою кількість посад керівного складу, які можуть комплектуватися особами молодшого складу, що унеможливлює застосування його до осіб, які такі посади не обіймають (відповідно до частини чотирнадцятої статті 19 Статуту дисциплінарне стягнення у виді звільнення з посади до поліцейських, які обіймають посади найнижчого рівня, не застосовується).

Натомість такий вид дисциплінарного стягнення як звільнення зі служби в поліції застосовувався не менше 1408 разів (2 місяці 2018 року – 52, 2019 – 393, 2020 – 428, 2021 – 450, 2 місяці 2022 року – 85), з яких 969 – стосовно осіб середнього складу (2 місяці 2018 року – 39, 2019 – 271, 2020 – 313, 2021 – 284, 2 місяці 2022 року – 62), 439 – молодшого складу (2 місяці 2018 року – 13, 2019 – 122, 2020 – 115, 2021 – 166, 2 місяці 2022 року – 23).

Найрідше застосовувалося до поліцейських таке дисциплінарне стягнення, як пониження у спеціальному званні на один ступінь – 31 раз, з яких 20 – стосовно середнього складу та 11 – стосовно молодшого складу.

Разом з тим слід зазначити, що впродовж досліджуваного періоду керівниками, уповноваженими застосовувати дисциплінарні стягнення, також неодноразово застосовувалися такі заходи дисциплінарного реагування, як обмеження наявним дисциплінарним стягненням або попередження про необхідність дотримання службової дисципліни.

Так, упродовж листопада 2018 – лютого 2022 років обмежилися попередженням про необхідність дотримання службової дисципліни стосовно 41133 осіб, з яких 33682 – середнього складу, 7409 – молодшого складу та 16 – вищого складу.

При цьому якщо упродовж двох місяців 2018 року такий вид дисциплінарного реагування застосовувався 694 рази, то в подальші періоди частота його застосування поступово зростала, із 10304 у 2019 році до 12062 у 2020 та 15593 у 2021 роках, тоді як упродовж двох місяців 2022 року склала 2480. Аналогічна тенденція характерна для його застосування як стосовно осіб молодшого складу (224/1947/2153/2660/425), так і середнього складу (470/8346/9897/12914/2055).

У свою чергу рішення щодо обмеження наявним дисциплінарним стягненням прийнято стосовно 16242 осіб, з яких 13211 – середнього складу, 3019 – молодшого складу та 1 – вищого складу. При цьому частота ухвалення такого рішення керівниками, уповноваженими застосовувати цей захід дисциплінарного реагування, поступово зростала з початку застосування норм Дисциплінарного статуту Національної поліції України і до завершення досліджуваного періоду (з 457 упродовж двох місяців 2018 року до 3735 – у 2019, 4888 – у 2020, 6209 – у 2021 роках, та 953 – упродовж двох місяців 2022 року). Аналогічна тенденція характерна для його застосування як стосовно осіб молодшого складу (67/617/993/1156/186), так і середнього складу (389/3118/3888/5050/766).

У той же час з’ясовано, що впродовж зазначеного періоду поліцейськими **в судовому порядку було оскаржено** 1382 рішення про застосування до них дисциплінарних стягнень або 1,7 % (2018 – 85, 2019 – 356, 2020 – 448, 2021 – 420, 2022 – 73), з яких 1193 – особами середнього складу (2018 – 75, 2019 – 313, 2020 – 389, 2021 – 360, 2022 – 56), 184 – молодшого складу (2018 – 10, 2019 – 42, 2020 – 57, 2021 – 58, 2022 – 17) та 1 – вищого складу (2019 – 1).

За результатами розгляду судами прийнято рішення щодо скасування 510 дисциплінарних стягнень або 37% від загальної кількості оскаржених (стосовно середнього складу – 458, молодшого складу – 50, вищого складу - 1).

Найбільше таких рішень було прийнято щодо дисциплінарних стягнень, застосованих у: 2020 році – 170 (стосовно середнього складу – 153, молодшого складу – 17, вищого складу – 1); 2021 році – 156 (стосовно середнього складу – 145, молодшого складу – 11); 2019 році – 132 (стосовно середнього складу – 116, молодшого складу – 16).

Разом з тим, за результатами оскарження в судовому порядку прийнято рішень щодо відмови в скасуванні застосованих дисциплінарних стягнень у 789 випадках або 57% від загальної кількості оскаржених (стосовно середнього складу – 677, молодшого складу – 112).

При цьому відмічається позитивна динаміка в частині зростання кількості таких рішень у розрізі наступних повних років, що підлягали дослідженню:

2019 рік – 188 (стосовно середнього складу – 159, молодшого складу – 29);

2020 рік – 239 (стосовно середнього складу – 206, молодшого складу – 33);

2021 рік – 265 (стосовно середнього складу – 233, молодшого складу – 32).

**РЕЗУЛЬТАТИ ОПРАЦЮВАННЯ ПИТАННЯ ЩОДО ДОЦІЛЬНОСТІ СТВОРЕННЯ ДИСЦИПЛІНАРНОГО ОРГАНУ ЗІ СПЕЦІАЛЬНИМ СТАТУСОМ**

З метою вивчення питання щодо формування постійно діючих дисциплінарних комісій в системі Національної поліції України (в центральному органі управління поліції та її територіальних органах), у тому числі в статусі міжрегіонального територіального органу Національної поліції, вивчено відповідні положення законодавства України.

Так, статтею 2 Закону України від 02 липня 2015 року № 580-VIII «Про Національну поліцію» до основних завдань поліції віднесено надання поліцейських послуг у сферах: 1) забезпечення публічної безпеки і порядку; 2) охорони прав і свобод людини, а також інтересів суспільства і держави; 3) протидії злочинності; 4) надання в межах, визначених законом, послуг з допомоги особам, які з особистих, економічних, соціальних причин або внаслідок надзвичайних ситуацій потребують такої допомоги.

Положеннями як статті 15 Закону України від 02 липня 2015 року № 580‑VIII, так і нормами статті 21 Закону України 17 березня 2011 року
№ 3166-VI «Про центральні органи виконавчої влади» передбачено можливість утворення територіальних органів поліції як юридичних осіб публічного права в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі, районах, містах, районах у містах та як міжрегіональних (повноваження яких поширюються на декілька адміністративно-територіальних одиниць) територіальних органів у межах граничної чисельності поліції і коштів, визначених на її утримання.

При цьому утворення таких органів передбачає їх існування не в складі центрального органу управління поліції чи територіальних (у тому числі міжрегіональних) органів Національної поліції, а в якості окремих юридичних осіб, визначеною процедурою призначення керівника, з власною структурою, штатним розписом, кошторисом.

Прогнозованим, у разі створення дисциплінарного органу Національної поліції України у статусі міжрегіонального територіального органу, будуть питання, пов’язані з залученням до їх складу представників громадськості за територіальним принципом, участь їх у засіданнях, здійснення судово-претензійної роботи, пов’язаної з оскарженням рішень комісії та наказів про застосування дисциплінарних стягнень, компенсуванням завданих збитків у зв’язку з скасуванням наказів про застосування дисциплінарних рішень.

З метою забезпечення проведення аналітичного дослідження ефективності застосування норм Дисциплінарного статуту Національної поліції України дорученням Національної поліції від 17.05.2023 № 4790/01/37-2023 всі органи, заклади та установи поліції зобов’язано надати пропозиції щодо перспективи та доцільності створення дисциплінарного органу зі статусом міжрегіонального територіального органу поліції.

За результатами опрацювання вказаного питання за створення дисциплінарного органу зі статусом міжрегіонального територіального органу висловилося 5 головних управлінь в областях (фактично невеликих за чисельністю), а також один структурний підрозділ центрального органу управління поліції та 5 державних установ чи закладів поліції. Проте слід зазначити, що впродовж останніх років кількість службових розслідувань, що проводяться в зазначених територіальних органах поліції чи державних установах або закладах поліції, значно менша, порівняно з іншими органами.

Натомість висловилися за недоцільність створення такого органу 28 структурних підрозділів центрального органу управління поліції, територіальних (у тому числі міжрегіональних) органів Національної поліції, у тому числі Головне слідче управління, оперативні підрозділи та всі міжрегіональні територіальні органи Національної поліції.

При цьому окремі з указаних підрозділів навели свої аргументи щодо доцільності чи недоцільності функціонування зазначеного дисциплінарного органу зі спеціальним статусом.

Так, на думку ГУНП в Одеській області створення такого органу та постійно діючих дисциплінарних комісій є доцільним для проведення службових розслідувань за ознаками порушення поліцейськими конституційних прав і свобод людини та громадянина, якщо в ході попередньої перевірки, проведеної територіальним органом Національної поліції, дійсно встановлено факти таких порушень, а також для проведення службових розслідувань за фактами резонансних надзвичайних подій, пов’язаних із скоєнням корупційних кримінальних правопорушень чи у сфері незаконного обігу наркотиків, вчинення дорожньо-транспортних пригод з тяжкими наслідками, підозрою в керуванні транспортними засобами в стані сп’яніння, перебуванні на службі в стані сп’яніння. Майже аналогічну позицію в частині компетенції такого органу для проведення службових розслідувань за фактами резонансних надзвичайних подій висловило також ГУНП у Львівській області.

На думку Державного закладу професійної (професійно-технічної) освіти зі специфічними умовами навчання «Академія патрульної поліції» доцільність створення такого органу має рацію за умови передбачення особливого порядку його діяльності, організації матеріально-технічного забезпечення в рамках Національної поліції України та безпосереднього підпорядкування її Голові.

Згідно з позицією ГУНП в Рівненській області створення такого органу сприятиме об’єктивності та повноті проведення службового розслідування, уникненню можливих конфліктів між працівниками територіальних підрозділів, забезпечить незалежність дисциплінарного процесу, а участь громадськості в роботі дисциплінарних комісій сприятиме поглибленню взаємодії поліції з населенням, забезпеченню належного громадського контролю за її діяльністю.

На думку ГУНП в Івано-Франківській, Черкаській та Житомирській областях надання такому дисциплінарному органу статусу міжрегіонального територіального органу дозволить забезпечити йому необхідну автономність, прозорість, підконтрольність та підзвітність. У свою чергу згідно з позицією ГУНП у Волинській області доцільнішим є створення постійно діючих дисциплінарних комісій в територіальних (у тому числі міжрегіональних) органах Національної поліції, що б забезпечило ефективне та своєчасне проведення службових розслідувань.

Натомість на думку Державного закладу професійної (професійно-технічної) освіти зі специфічними умовами навчання «Рівненська академія патрульної поліції» створення такого органу є доцільним, зокрема, для надання роз’яснень, методичної та консультаційної допомоги з питань застосування законодавства щодо проведення службових розслідувань, роз’яснень усталеної судової практики щодо оскарження наказів про застосування дисциплінарних стягнень, проведення службових розслідувань у випадках наявності конфлікту інтересів у підрозділів, на яких відповідно до законодавства чи положень покладається проведення службових розслідувань, а також за фактами скоєння резонансних надзвичайних подій. Його створення підвищить ефективність та якість процедури проведення службового розслідування і незалежності роботи дисциплінарної комісії.

Відповідну перспективу щодо створення такого органу вбачає також ГУНП в Луганській області в частині незалежності його роботи, проте на заваді створення такого органу можуть стати положення кримінального процесуального законодавства, законодавства про здійснення оперативно-розшукової діяльності, у сфері захисту державної таємниці, що вимагає особливого порядку доступу до відомостей, зібраних у їх межах, досвіду роботи та фахової компетентності.

Згідно з позицією ГУНП в Донецькій області створення такого органу є втіленням новітнього підходу до вирішення проблем, пов’язаних з процедурою притягнення до дисциплінарної відповідальності поліцейських. При цьому його незалежний статус, комплектування на конкурсній основі дасть можливість залучити до його роботи найбільш обізнаних з нюансами проведення службових розслідувань кваліфікованих співробітників. При цьому передбачена обов’язковість участі громадськості в роботі дисциплінарного органу буде сприяти прозорості та неупередженості прийняття рішень та підвищенню авторитету Національної поліції та довіри громадян. Водночас незалежність від рішень та вказівок керівника, який має право призначати службове розслідування та може бути керівником можливого правопорушника, назавжди викорінить корупційні та інші ризики в роботі такого органу. Аналогічну позицію висловило також ГУНП в Чернігівській області.

Водночас на думку Департаменту поліції особливого призначення «Об’єднана штурмова бригада Національної поліції України «Лють» практика призначення дисциплінарної комісії під кожне службове розслідування, яка не є постійно діючим органом, позитивно впливає на ефективність, неупередженість розслідувань дисциплінарних проступків і зменшує корупційні ризики. Разом з тим, вони вважають за можливе створення такого органу для проведення службових розслідувань стосовно керівників, які займають відповідальне або особливо відповідальне становище і посади з підвищеним корупційним ризиком, для унеможливлення наявності конфлікту інтересів під час проведення службових розслідувань та застосування єдиного підходу і механізму притягнення до відповідальності, а також за подіями, які мають суспільний резонанс.

Натомість протилежної думки дотримується ГУНП в Миколаївській області, яке існуючий порядок призначення службових розслідувань та формування дисциплінарних комісій з можливістю включення працівників різних служб відповідно до специфіки дисциплінарного провадження, що сприяє якості таких розслідувань, вважає прийнятним. Водночас при створенні єдиного дисциплінарного органу можуть виникати великі корупційні ризики та необ’єктивність під час проведення службових розслідувань.

На думку Управління дізнання недоцільність створення дисциплінарного органу зі статусом міжрегіонального територіального органу Національної поліції обумовлена специфікою діяльності кожного підрозділу, яка є різною, тому не може розглядатися одним окремо створеним органом.

Згідно з правовою позицією Департаменту внутрішньої безпеки зазначене питання також є дискусійним. З одного боку утворення такого органу та підпорядкування його виключно Голові Національної поліції України є механізмом уникнення ризиків можливого впливу керівників органів та підрозділів поліції на об’єктивність та неупередженість процесу та результатів дисциплінарного провадження як щодо фігуранта такого провадження, так і щодо виявлення причин та умов вчинення дисциплінарних проступків. З іншого боку звужується компетенція керівника органу (підрозділу) поліції, зокрема в частині повноважень дисциплінарного впливу на підпорядкований особовий склад, як важеля забезпечення дотримання підлеглими законності та службової дисципліни, за стан яких керівник відповідає особисто.

Дещо аналогічної позиції дотримується також Департамент боротьби з наркозлочинністю, який вважає, що створення такого органу з урахуванням положень статті 20 Дисциплінарного статуту Національної поліції України дасть змогу уникати потенційного та реального конфлікту інтересів під час проведення службових розслідувань, а також встановлення причин та умов, що сприяли порушенням службової дисципліни.

Згідно з позицією Департаменту кадрового забезпечення створення такого органу є недоцільним, оскільки лише у квітні 2023 року в структурі центрального органу управління поліції утворено Департамент головної інспекції та дотримання прав людини, завданнями якого є участь у реалізації заходів з контролю за службовою діяльністю органів (підрозділів) поліції, сприяння ефективній професійній діяльності поліцейських, державних службовців та інших працівників, дотримання ними службової та трудової дисципліни, проведення службових розслідувань, а також той факт, що на цей час відбувається оптимізація нових форм і методів його роботи.

Подібної думки дотримується також Департамент патрульної поліції, який створення дисциплінарного органу вважає недоцільним, оскільки на даний час в підрозділах поліції функціонують структурні підрозділи, на які покладено функції з проведення службових розслідувань. Створення ж окремого дисциплінарного органу, з одного боку, передбачатиме реорганізацію цих підрозділів, що може призвести до збільшення видатків з Державного бюджету України, з іншого – нівелює роль керівників органів поліції у забезпеченні дотримання службової дисципліни підлеглими. До того ж ефективність його діяльності викликає сумніви з огляду на той факт, що лише з січня по травень 2023 року в ДПП проведено близько 2 тис. службових розслідувань.

Аналогічної позиції дотримується також ГУНП в Хмельницькій області, яке повідомило, що перспектива та доцільність в створенні такого органу відсутня, оскільки ці функції в повній мірі виконують підрозділи головної інспекції територіальних органів Національної поліції.

На думку ж Департаменту карного розшуку недоцільність створення такого органу обумовлена тим, що у ході проведення службового розслідування часто виникає необхідність залучення працівників з певних напрямків службової діяльності, сконцентрувати яких в одному органі фактично неможливо. Крім того, формування дисциплінарних комісій з представників різних служб сприяє якості та об’єктивності службових розслідувань, усуненню протиріч шляхом погодження позицій членів дисциплінарних комісій, передбачає можливість зазначення окремої думки. До того ж, потребуватиме врегулювання питання проведення службового розслідування в разі вчинення проступку працівником такого органу. Майже аналогічної думки дотримується ГУНП в Кіровоградській області.

Згідно з правовою позицією Правового департаменту перспективність створення міжрегіонального органу поліції з метою підвищення ефективності діяльності Національної поліції має бути пов’язана з виконанням таким органом спектру покладених на нього завдань, зокрема наданням адміністративних послуг, здійсненням державного нагляду (контролю), узагальненням практики застосування законодавства з питань, що належать до їх компетенції, здійснення інших повноважень, визначених законодавством України.

Водночас на думку ГУНП в Сумській області наділення міжрегіонального дисциплінарного органу директивними повноваженнями щодо прийняття рішення по встановленню вини поліцейських у вчиненні дисциплінарних проступків та визначенню виду дисциплінарних стягнень є недоцільним, враховуючи, зокрема, позицію Верховного Суду України у справі № 600/2019/21-а, згідно з якою саме безпосередній керівник або керівник органу, до повноважень якого належить звільнення/ініціювання звільнення з посади, володіє ситуацією у підконтрольній чи підпорядкованій сфері, обізнаний з обсягом повноважень підлеглих та способами реалізації таких повноважень, уповноважений ухвалювати рішення щодо підлеглих.

На думку ж Департаменту оперативної служби недоцільність створення такого органу обумовлена положеннями законодавства, відповідно до якого створення державного органу вимагає встановлення чіткої структури підпорядкування за схемою «керівник-підлеглий», що тягне за собою віддання та виконання відповідних наказів, при цьому виключає можливість введення до його складу представників громадськості. Доцільніше б було створити дисциплінарний орган, заснований на принципі колегіальності, коли кожен член цього органу буде наділений рівними правами при вирішенні питань, які входять до його компетенції, проте чинним законодавством ці питання не врегульовано. Також, на думку ДОС, будь який єдиний постійно діючий дисциплінарний орган в поліції не зможе суто фізично виконувати свої функції зважаючи на велику кількість вчинків поліцейських, що мають ознаки дисциплінарних проступків. До того ж, з урахуванням значної різноманітності специфіки обов’язків поліцейських, у тому числі під час виконання ними негласних слідчих (розшукових) дій, під час проведення службових розслідувань більшість осіб, які будуть встановлювати склад дисциплінарного проступку, не матимуть для цього необхідних знань та фахової компетенції.

На думку ГУНП в Харківській області створення такого органу може призвести до бюрократичної тяганини, обумовленої місцем розташування працівників, необхідності погодження, візування та підписання матеріалів, надмірного використання робочого часу та додаткових витрат, при цьому безпосередні керівники фактично втратять важелі дисциплінарного впливу на підлеглих в частині можливості одночасного застосування заходів заохочення та покарання.

Разом з тим, у ході вивчення питання щодо створення в системі Національної поліції України постійно діючих дисциплінарних комісій проаналізовано положення законодавства України, яке допускає функціонування таких інституцій в інших правоохоронних органах.

Як зазначалося вище в указаному аналітичному дослідженні, положеннями законів України від 14 жовтня 2014 року № 1698-VII «Про Національне антикорупційне бюро України», від 12 листопада 2015 року № 794-VIII «Про Державне бюро розслідувань», від 28 січня 2021 року № 1150-ІХ «Про Бюро економічної безпеки України» передбачено функціонування дисциплінарних комісій на постійній основі, до компетенції яких відноситься розгляд матеріалів про дисциплінарний проступок працівника відповідного бюро.

На виконання положень Закону України від 14 жовтня 2014 року № 1698‑VII «Про Національне антикорупційне бюро України» наказом НАБУ від 14 липня 2020 року № 77 затверджено склад та Положення про Дисциплінарну комісії Національного антикорупційного бюро України.

Аналогічним чином, на виконання положень Закону України від 12 листопада 2015 року № 794-VIII «Про Державне бюро розслідувань» наказом ДБР від 06 січня 2021 року № 7 затверджено Положення про Дисциплінарну комісію Державного бюро розслідувань, а також Закону України від 28 січня 2021 року № 1150-ІХ «Про Бюро економічної безпеки України» видано наказ Бюро економічної безпеки України від 22 січня 2022 року № 15, яким затверджено Положення про дисциплінарну комісію Бюро економічної безпеки України, яке зареєстровано в Міністерстві юстиції України 29 березня 2022 року за № 359/37695.

Строк повноважень членів дисциплінарної комісії БЕБ становить 2 роки. Такий же строк виконання повноважень передбачений для членів дисциплінарної комісії Державного бюро розслідувань з числа працівників Бюро, тоді як строк повноважень членів зазначеної комісії, рекомендованих Радою громадського контролю при ДБР, не може перевищувати строку повноважень члена цієї Ради. При цьому строк повноважень Дисциплінарної комісії НАБУ не врегульовано.

Спільними для дисциплінарних комісій ДБР, НАБУ та БЕБ є той факт, що їх організаційне та матеріально-технічне забезпечення покладається на центральний апарат зазначених державних органів, тобто вони не є окремими юридичними особами чи структурними одиницями. Склад та голови зазначених дисциплінарних комісій визначаються письмовим наказом директора відповідного бюро. Члени комісій виконують свої обов’язки на громадських засадах.

Зважаючи, що в Національному антикорупційному бюро України та Державному бюро розслідувань передбачено функціонування підрозділів внутрішнього контролю, завданням таких комісій є розгляд висновків службових розслідувань та зібраних матеріалів на своїх засіданнях. Водночас дисциплінарна комісія Бюро економічної безпеки наділена ширшим спектром повноважень, у тому числі властивих особам, які проводять службові розслідування. Основною формою роботи дисциплінарних комісій БЕБ, НАБУ та ДБР є засідання, які оформлюються протоколами. Рішення на них ухвалюються простою більшістю голосів членів комісії, присутніх на засіданні.

У свою чергу в Положенні про дисциплінарну комісію Бюро економічної безпеки України, затвердженому наказом Бюро економічної безпеки України від 22 січня 2022 року № 15, зареєстрованому в Міністерстві юстиції України 29 березня 2022 року за № 359/37695, передбачено можливість проведення засідання дисциплінарної комісії дистанційно з використанням можливостей інформаційно-комунікаційних та цифрових технологій, зокрема відеоконференцзв’язку, за умови забезпечення надійної автентифікації всіх членів.

Відповідно до вказаних законодавчих та підзаконних нормативно-правових актів і організаційно-розпорядчих документів дисциплінарні комісії БЕБ, ДБР та НАБУ складають висновок про наявність чи відсутність у діях працівника Державного бюро розслідувань дисциплінарного проступку та підстав для його притягнення до дисциплінарної відповідальності з визначенням рекомендованого виду дисциплінарного стягнення на підставі службового розслідування, що проводиться підрозділом внутрішнього контролю чи іншого підрозділу.

Тобто ухвалені зазначеними дисциплінарними комісіями рішення про застосування конкретного дисциплінарного стягнення до винної особи носять рекомендаційний характер для керівника, уповноваженого застосовувати дисциплінарне стягнення.

При цьому, доцільність функціонування зазначених постійних комісій в ДБР, НАБУ та БЕБ може бути обумовлена незначною чисельністю вказаних правоохоронних органів та не значним, як наслідок, навантаженням з розгляду дисциплінарних проваджень.

Зокрема, законами № 794-VIII, № 1698-VII та № 1150-IX відповідно встановлено граничну чисельність центрального апарату та територіальних управлінь Державного бюро розслідувань кількістю 1 тисячу 600 осіб, а також граничну чисельність центрального та територіальних управлінь Національного бюро кількістю 700 осіб, у тому числі не більше 500 осіб начальницького складу, тоді як чисельність працівників центрального апарату і територіальних управлінь БЕБ – не більше 4 тисяч осіб.

У свою чергу гранична чисельність Національної поліції України лише за приписами частини п’ятої статті 13 Закону України «Про Національну поліцію», а в подальшому – відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 05 квітня 2014 року № 85, зі змінами, внесеними постановою Кабінету Міністрів України від 05 травня 2023 року № 450, – не менше 140 тис. осіб (без поліції охорони).

**ВИСНОВКИ ТА РЕКОМЕНДАЦІЇ**

Підсумовуючи результати проведеного дослідження слід констатувати, що підстави та порядок притягнення поліцейських до дисциплінарної відповідальності, а також застосування до них заохочень визначаються Дисциплінарним статутом Національної поліції України, затвердженим Законом України від 15 березня 2018 року № 2337-VІІІ.

Процедура проведення службового розслідування стосовно поліцейського, права учасників службового розслідування, порядок оформлення його результатів, прийняття та реалізації рішень за результатами службового розслідування, порядок утворення в органах (підрозділах) поліції дисциплінарних комісій та їх повноваження врегульовані Порядком проведення службових розслідувань в Національній поліції України та Положенням про дисциплінарні комісії в Національній поліції України, затвердженими наказом МВС від 07 листопада 2018 року № 893, зареєстрованими в Міністерстві юстиції України 28 листопада 2018 року за № 1355/32807 та 1356/32808.

В цілому зазначеними законодавчим та підзаконними нормативно-правовими актами в достатній мірі врегульовані питання щодо порядку та процедури притягнення поліцейських до дисциплінарної відповідальності.

Загалом процедура призначення та проведення службового розслідування в поліції, застереження щодо недопущення конфлікту інтересів при здійсненні дисциплінарного провадження, дотримання права особи на захист, а також види дисциплінарних стягнень, що застосовуються до поліцейських, відповідають загальним положенням законодавства України про дисциплінарну відповідальність, що характерні для військових формувань та інших правоохоронних органів.

При цьому можна відмітити більшу відкритість процедури проведення службових розслідувань в поліції порівняно з іншими правоохоронними органами та військовими формуваннями (за виключенням Бюро економічної безпеки, Національного антикорупційного бюро України та Державного бюро розслідувань). Існування в Збройних Силах України та Службі безпеки України інституту службової перевірки, на нашу думку, є обставиною, яка дозволяє провести попередню оцінку відомостей про можливе скоєння військовослужбовцем дисциплінарного проступку та, в разі не підтвердження таких, зекономити відповідні ресурси (сили та засоби), які б довелося залучати в разі проведення службового розслідування.

Так, на відміну від Збройних Сил України, Національної гвардії України, Служби безпеки України, Служби зовнішньої розвідки, Управління державної охорони, Державної спеціальної служби зв’язку та захисту інформації, Державної прикордонної служби, Державної служби з надзвичайних ситуацій, Державної кримінально-виконавчої служби тощо, в Національній поліції України передбачено можливість участі представників громадськості в роботі дисциплінарних комісій, а також можливість розгляду матеріалів службового розслідування у формі відкритого засідання.

Участь представників громадськості передбачено також відповідними законодавчими актами, що регламентують проведення службових розслідувань в Бюро економічної безпеки, Національному антикорупційному бюро України та Державному бюро розслідувань, де такі особи становлять частину постійно діючих дисциплінарних комісій, що здійснюють розгляд дисциплінарних проваджень стосовно атестованого особового складу. Водночас рішення таких комісій, як і комісій в інших військових формуваннях та правоохоронних органах, носять рекомендаційний характер.

Проведення службового розслідування в цих державних органах відрізняється від аналогічної процедури, визначеної для інших військових та правоохоронних органів.

Так, передбачена можливість як проведення службового розслідування за відомостями про можливий дисциплінарний проступок, так і розгляду дисциплінарної скарги дисциплінарною комісією без такого.

Факт учинення дисциплінарного проступку здебільшого, як вбачається з нормативно-правових актів, встановлюється підрозділом внутрішнього контролю, тоді як дисциплінарна комісія на підставі дослідження цих матеріалів пропонує застосувати конкретний вид дисциплінарного стягнення, при цьому така пропозиція носить рекомендаційний характер. У даному випадку, дисциплінарна комісія ДБР, НАБУ чи БЕБ фактично проводить оцінку зібраних уповноваженими працівниками відповідного органу матеріалів .

Крім того, визначальною ознакою діяльності таких постійних дисциплінарних комісій НАБУ, ДБР та БЕБ є закріплення норми про те, що скарги на порушення працівниками кримінального процесуального законодавства розглядаються виключно в порядку, встановленому Кримінальним процесуальним кодексом України.

Водночас можливість формування нового складу дисциплінарної комісії при призначенні нового службового розслідування в Національній поліції, на нашу думку, надає змогу варіювати склад таких комісій, включаючи представників громадських організацій, які займаються правозахисною діяльністю в тій чи іншій сфері правовідносин або представників громад за територіальним принципом. Тоді як такої варіативності для БЕБ, НАБУ та ДБР не передбачено.

Разом з тим, продовжують мати місце окремі проблемні питання, що виникають або через неврегульованість їх на рівні законодавства або ж через неправильне застосування (тлумачення) окремих правових норм, у зв’язку з чим є необхідність у їх законодавчому врегулюванні.

У зв’язку з викладеним, з метою підвищення ефективності та якості процедури службового розслідування і незалежності роботи дисциплінарної комісії рекомендується:

1. Національній поліції України, Міністерству внутрішніх справ України:

1) опрацювати спільно з зацікавленими державними органами питання щодо можливості поширення окремих положень Закону України від 15 березня 2022 року № 2123-IX «Про внесення змін до законів України "Про Національну поліцію" та «Про Дисциплінарний статут Національної поліції України" з метою оптимізації діяльності поліції, у тому числі під час дії воєнного стану», прийнятих на період дії воєнного стану, в частині надсилання виклику про прибуття поліцейського, відсутнього на службі, для надання пояснень, доведення наказів про застосування дисциплінарних стягнень та їх виконання з застосуванням засобів електронної комунікації, на загальний порядок проведення службових розслідувань;

2) започаткувати систематичне проведення аналізу судових рішень, якими встановлено порушення законодавства під час застосування та виконання дисциплінарних стягнень, проведення за його результатами спільних нарад працівників підрозділів правового забезпечення з особами, що проводять службові розслідування, з метою доведення існуючої судової практики та профілактики допущених порушень в подальшій діяльності;

3) впровадити в постійну діяльність практику проведення з особами, що залучаються до проведення службових розслідувань, навчально-просвітницьких заходів, спрямованих на формування навичок професійного проведення службових розслідувань, дотримання строків їх проведення та застосування дисциплінарних стягнень, розуміння відповідності підстави призначення службового розслідування об’єкту дослідження та висновкам службового розслідування, вироблення вмінь належного опитування особи, витребування та долучень копій документів від інших органів, дотримання прав поліцейського, розгляду його клопотань, належного оформлення висновків службових розслідувань;

5) опрацювати питання щодо доцільності законодавчого врегулювання питань:

* вдосконалення визначення поняття «службова дисципліна» та «дисциплінарний проступок» з метою ліквідації підґрунтя для притягнення поліцейського до дисциплінарної відповідальності за необґрунтованими або малозначними правопорушеннями, які не носять характеру повторюваності чи системності, а також закріплення норми про те, що скарги на порушення працівниками кримінального процесуального законодавства розглядаються виключно в порядку, встановленому Кримінальним процесуальним кодексом України;
* визначення категорій дисциплінарних проступків та відповідних їм дисциплінарних стягнень, що можуть застосовуватися за вчинення таких проступків, можливості варіювання зазначених дисциплінарних стягнень;
* надання формальної визначеності положенням частини п’ятої статті 14 Дисциплінарного статуту Національної поліції України в частині конкретизації фактів, у разі надходження яких саме матеріалів про адміністративні правопорушення призначення службового розслідування не потрібно;
* доцільності передбачення в Положенні про дисциплінарні комісії в Національній поліції України створення постійно діючих дисциплінарних комісій з розгляду дисциплінарних справ (на рівні центрального органу управління поліції, територіальних органів Національної поліції, закладів вищої освіти зі специфічними умовами навчання), пов’язаних з можливим порушенням поліцейськими конкретно визначених прав і свобод людини і громадянина, на підставі службового розслідування, яке проводиться уповноваженим підрозділом поліції, а також залишення існуючої процедури проведення службових розслідувань, розгляду матеріалів про дисциплінарний проступок за всіма іншими видами дисциплінарних проступків. Одночасно доцільно передбачити строк, на який створюються зазначені комісії, визначення голови та секретаря таких комісій під час їх створення, а також процедуру заміни складу такої комісії, форм роботи та способу прийняття рішення такою комісією;
* віднесення до дискреційних повноважень особи, уповноваженої призначати службове розслідування, питання про його призначення або доручення здійснення попередньої перевірки відомостей про можливий дисциплінарний проступок з метою визначення наявності достатніх підстав для призначення службового розслідування;
* можливості залучення як допустимих та належних доказів до матеріалів службового розслідування документів, одержаних (складених) до призначення службового розслідування, у тому числі особами, що не є членами дисциплінарних комісій (наприклад, матеріали попереднього огляду місця події, копій медичних документів тощо);
* порядку розгляду уповноваженим керівником висновку службового розслідування та документування факту прийняття ним рішення про застосування дисциплінарного стягнення, відмінного від запропонованого дисциплінарною комісією;
* збільшення строків притягнення поліцейських до дисциплінарної відповідальності за вчинення корупційних правопорушень або правопорушень, пов’язаних з корупцією, інших кримінальних та адміністративних правопорушень;
* удосконалення правового регулювання статусу дисциплінарних комісій в частині недопущення незаконного втручання в їх діяльність, розширення підстав для залучення представників громадськості до проведення службових розслідувань, конкретизації випадків, що передбачають обов’язковість такого залучення (надходження скарг про порушення прав і свобод громадян), можливості залучення представників територіальної громади у разі надходження скарг про порушення прав жителів цієї громади;

6) за результатами опрацювання питань, передбачених підпунктом 6 цього пункту підготувати проєкт Закону України «Про внесення змін до Дисциплінарного статуту Національної поліції України».

2. Міністерству внутрішніх справ України, Національній поліції України:

1) забезпечити презентацію аналітичного звіту за результатами дослідження результатів застосування норм Дисциплінарного статуту Національної поліції України за період з 2018 року до лютого 2022 року та його участь в його обговоренні;

2) за результатами презентації та обговорення зазначеного аналітичного звіту підготувати проект законодавчого акту щодо оптимізації діяльності дисциплінарних комісій в поліції та забезпечення незалежності їх діяльності.

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_