

УДК 342.924:351.741

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2023.02.42>

ДЕЯКІ ОСОБЛИВОСТІ ДИСЦИПЛІНАРНОГО ПРОВАДЖЕННЯ В НАЦІОНАЛЬНІЙ ПОЛІЦІЇ В УМОВАХ ДІЇ ВОЄННОГО СТАНУ

Сахно А.П.,

кандидат юридичних наук

старший науковий співробітник,

доцент кафедри адміністративно-правових дисциплін

Донецького державного університету внутрішніх справ,

<https://orcid.org/0000-0002-1260-1212>artsahno@ukr.net

Сахно А.П. Деякі особливості дисциплінарного провадження в Національній поліції в умовах дії воєнного стану.

У статті проаналізовано особливості дисциплінарного провадження в Національній поліції в умовах дії воєнного стану. Розкрито актуальність дослідження особливостей дисциплінарного провадження в органах Національної поліції, що обумовлена специфікою несення служби працівниками поліції в умовах правового режиму воєнного стану. Встановлено, що дисциплінарне провадження виступає структурним елементом адміністративного юрисдикційного процесу та розуміється автором у якості сукупності врегульованих нормами адміністративного процесуального права послідовних взаємопов'язаних дій учасників дисциплінарного провадження, спрямованих на розгляд та вирішення дисциплінарних справ щодо притягнення працівників поліції до дисциплінарної відповідальності за вчинення дисциплінарного проступку. Підкреслено важливе значення правового врегулювання механізму призупинення строків давності притягнення до дисциплінарної відповідальності, що сприяє ефективній реалізації принципу невідворотності покарання за вчинення дисциплінарного проступку. Висловлено потребу нормативного уточнення процедури виклику поліцейських для дачі пояснень в рамках дисциплінарного провадження, оскільки вона не передбачає наявності нормативно визначеної форми бланку виклику. Обґрунтовано необхідність деталізації правової конструкції «інша посада», в контексті тимчасового виконання обов'язків відстороненим від основної посади поліцейським. Акцентовано увагу на невизначеності організаційного підпорядкування відстороненого поліцейського, який гіпотетично може тимчасово виконувати обов'язки як у цьому ж структурному підрозділі, так і в іншому. Виокремлено типові порушення законності та дисципліни в діяльності працівників поліції, до числа яких віднесено: незаконне адміністративне затримання громадян; порушення вимог закону при застосуванні спецзасобів при затриманні осіб; безпідставне три-

мання затриманих понад три години та випадки внесення до протоколів про адміністративне затримання недостовірного часу фактичного затримання порушників; безпідставна зупинка транспортних засобів; порушення вимог статті 221 КУпАП щодо розгляду справ про адміністративні правопорушення, вчинені неповнолітніми; ігнорування вимог щодо інформування Регіональних центрів з надання безоплатної вторинної правової допомоги про затримання особи; неповідомлення родичів громадян, затриманих за вчинення адміністративних правопорушень, про місце їх перебування; порушення вимог ст.ст. 33, 36, 277-284 КУпАП щодо строків та порядку розгляду справ, меж накладення стягнень, змісту постанов, вручення їх порушникам; перевищення поліцейськими влади та службових повноважень; порушення норм професійної етики тощо.

Ключові слова: дисциплінарне провадження, Національна поліція, воєнний стан, адміністративна юрисдикція, дисциплінарна відповідальність, принцип невідворотності, дисциплінарний проступок.

Sakhno A. Some features of disciplinary proceedings in the National police under the conditions of martial state.

The article analyzes the peculiarities of disciplinary proceedings in the National police under martial law. The relevance of the study of the specifics of disciplinary proceedings in the bodies of the National Police, which is due to the specifics of the service of police officers under the conditions of the legal regime of martial law, is revealed. It has been established that disciplinary proceedings are a structural element of the administrative jurisdictional process and are understood by the author as a set of successive interrelated actions of participants in disciplinary proceedings, regulated by the norms of administrative procedural law, aimed at consideration and resolution of disciplinary cases regarding bringing police officers to disciplinary responsibility for committing a disciplinary offense. The importance of the legal

regulation of the mechanism for suspending the statute of limitations for disciplinary liability is emphasized, which contributes to the effective implementation of the principle of inevitability of punishment for committing a disciplinary offense. The need for regulatory clarification of the procedure for summoning police officers to give explanations within the framework of disciplinary proceedings has been expressed, as it does not provide for the existence of a normatively defined summons form. The need to detail the legal construction of «another position» in the context of the temporary performance of duties by a police officer removed from the main position is substantiated. Attention is focused on the uncertainty of the organizational subordination of a suspended police officer, who hypothetically can temporarily perform duties both in the same structural unit and in another one. Typical violations of law and discipline in the activities of police officers are singled out, including: illegal administrative detention of citizens; violation of the requirements of the law when using special means when detaining persons; unjustified detention of detainees for more than three hours and cases of entering into the protocols on administrative detention an inaccurate time of actual detention of violators; groundless stopping of vehicles; violation of the requirements of Article 221 of the Code of administrative offenses regarding the consideration of cases of administrative offenses committed by minors; ignoring the requirements for informing the Regional centers for the provision of free secondary legal assistance about the detention of a person; failure to inform relatives of citizens detained for committing administrative offenses about their whereabouts; violation of the requirements of Art. 33, 36, 277-284 of the Code of administrative offenses on the terms and procedure of consideration of cases, the limits of the imposition of fines, the content of resolutions, their delivery to violators; abuse of power and official authority by the police; violation of norms of professional ethics, etc.

Keywords: disciplinary proceedings, National police, marital law, administrative jurisdiction, disciplinary responsibility, principle of inevitability, disciplinary offense.

Обґрунтування вибору теми дослідження. Забезпечення законності та дисципліни в органах Національної поліції виступає важливою умовою ефективного та якісного виконання завдань, покладених на поліцію, закріплених у статті 2 Закону України «Про Національну поліцію» [1]. З часу утворення Національної поліції України, як центрального органу виконавчої влади, який служить суспільству шляхом забезпечення охорони прав і свобод людини, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку, законодавцем

сформовано доволі потужну законодавчу базу у вигляді сукупності нормативно-правових актів, спрямованих на врегулювання порядку та підстав притягнення поліцейських до дисциплінарної відповідальності за порушення законності та дисципліни.

Окрім вже згаданого Закону України «Про Національну поліцію», до числа вищевказаних нормативно-правових приписів відноситься Закон України «Про Дисциплінарний статут Національної поліції» [2], наказ МВС України від 23 вересня 2016 року № 920 «Про заходи щодо укріплення службової дисципліни в органах та підрозділах Національної поліції України» [3], наказ МВС України від 7 листопада 2018 року № 893 «Про реалізацію окремих положень Дисциплінарного статуту Національної поліції України» [4] та деякі інші нормативно-правові акти, які визначають порядок та підстави реалізації механізму дисциплінарного провадження в органах Національної поліції.

Варто підкреслити, що дисциплінарне провадження в органах Національної поліції слугує важливим структурним елементом адміністративного юрисдикційного процесу та формою притягнення працівників поліції до дисциплінарної відповідальності за порушення службової дисципліни. Актуальність звернення до особливостей дисциплінарного провадження в органах Національної поліції обумовлена специфічними умовами несення служби працівниками поліції, які здійснюють свої повноваження під час дії правового режиму воєнного стану, а також невтішними статистичними даними щодо притягнення поліцейських до дисциплінарної відповідальності.

Зокрема, за результатами проведення соціологічного опитування, серед різних видів порушень законності з боку працівників поліції, з якими найчастіше стикаються громадяни, домінують: використання службового становища в особистих цілях, зловживання службовими повноваженнями (93,7%), порушення норм професійної етики працівниками поліції (87,2%), перевищення поліцейськими влади та службових повноважень (79,3%), бюрократизм і формалізм в поліцейській діяльності (78,9%), шантаж та погрози застосування насильства (71,1%). Більше того, непоодинокими є факти незаконного адміністративного затримання громадян; порушення вимог закону при застосуванні спецзасобів при затриманні осіб; безпідставного тримання затриманих понад три години та випадки внесення до протоколів про адміністративне затримання недостовірного часу фактичного затримання порушників; безпідставних зупинок транспортних засобів; порушення вимог статті 221 КУпАП щодо розгляду справ про адміністративні правопорушення, вчинені неповнолітніми; ігнорування вимог щодо інформування Регіонального центру з надання безоп-

латної вторинної правової допомоги про затримання особи; неповідомлення родичів громадян, затриманих за вчинення адміністративних правопорушень, про місце їх перебування; порушення вимог ст.ст. 33, 36, 277-284 КУпАП щодо строків та порядку розгляду справ, меж накладення стягнень, змісту постанов, вручення їх порушникам; перевищення поліцейськими влади та службових повноважень; порушення норм професійної етики тощо [5, с. 22-23]. Отже, наукова проблема щодо виокремлення особливостей дисциплінарного провадження в Національній поліції в умовах дії воєнного стану виступає актуальним завданням наукового пошуку в рамках науки адміністративного права.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Адміністративно-правові аспекти здійснення дисциплінарного провадження в органах Національної поліції виступили предметом наукового пошуку в роботах О.М. Бандурки, В.Ю. Кікінчука, С.С. Ковальова, О.В. Кузьменко, Н.В. Медведенка, В.О. Михайлова, О.Д. Новака, І.І. Суховетрука, М.М. Тищенко, О.О. Шевченко та деяких інших фахівців у галузі адміністративного та поліцейського права. Разом з тим, на теперішній час залишаються неврегульованими окремі питання, які стосуються особливостей адміністративно-правового забезпечення механізму здійснення дисциплінарного провадження в органах Національної поліції в період дії правового режиму воєнного стану, чим і обумовлено мету цього дослідження.

Формування цілей статті (постановка завдання). Мета дослідження полягає в тому, щоб на основі чинного адміністративного законодавства та практики його реалізації виокремити та охарактеризувати деякі особливості нормативно-правового забезпечення дисциплінарного провадження в Національній поліції в умовах дії воєнного стану.

Виклад основного матеріалу. У науковій літературі сформувався усталена концепція щодо розуміння дисциплінарного провадження в якості юрисдикційної процедури в рамках адміністративного процесу, наслідками якої є притягнення особи до дисциплінарної відповідальності. О.В. Кузьменко звертає увагу, що адміністративні провадження об'єднуються за наявності або відсутності в них конфлікту у дві групи: конфліктні та неконфліктні. До конфліктної групи адміністративних проваджень належать такі: провадження у справах про адміністративні делікти; дисциплінарне провадження; провадження щодо розгляду заяв та скарг [6, с. 226].

О.М. Бандурка та М.М. Тищенко виходячи із розуміння адміністративного провадження та адміністративного процесу, під дисциплінарним провадженням розуміють сукупність юридичних норм, що регламентують суспільні відносини у зв'язку з правозастосовною діяльністю щодо ви-

рішення питання про дисциплінарну відповідальність за допущене правопорушення [7, с. 157].

Ю.В. Кікінчук підкреслює, що процесуальні норми, які регулюють дисциплінарне провадження в органах внутрішніх справ, мають деякі особливості: вони не кодифіковані; орієнтовані на простоту та оперативність дисциплінарного провадження; застосовуються тільки до співробітників органів внутрішніх справ; застосовуються посадовими особами та громадськими організаціями, наділеними дисциплінарною владою в органах внутрішніх справ; застосовуються в зв'язку з настанням дисциплінарної відповідальності порушника, основу якої становлять як дисциплінарні проступки, так і інші правопорушення; результат застосування даних норм – дисциплінарні стягнення; регулюють порядок реалізації не тільки дисциплінарно-правових, але й норм моралі [8, с. 145-146].

Н.В. Медведенко під дисциплінарним провадженням в органах Національної поліції України розуміє регламентовану правовими нормами діяльність уповноважених на те посадових осіб органів поліції, спрямовану на встановлення підстав та вирішення питання щодо застосування передбачених законодавством заходів дисциплінарного впливу до поліцейських, державних службовців та інших працівників органів Національної поліції України [9, с. 211].

О.О. Шевченко розуміє дисциплінарне провадження в органах Національної поліції як адміністративно-юрисдикційну діяльність уповноважених суб'єктів щодо вирішення питання про дисциплінарну відповідальність працівників органів Національної поліції за вчинений дисциплінарний проступок, а також застосування заходів заохочення за успішне виконання обов'язків поліцейським, а також за інші заслуги перед державою та суспільством [10, с. 310]. Аналогічної позиції щодо сутності дисциплінарного провадження в органах Національної поліції, як структурного елементу адміністративного юрисдикційного процесу, притримуються й інші вчені [11-13].

Тож, аналіз наукових позицій щодо сутності дисциплінарного провадження в органах Національної поліції дає підстави сформулювати його авторську дефініцію, як сукупність врегульованих нормами адміністративного процесуального права послідовних взаємопов'язаних дій учасників дисциплінарного провадження, спрямованих на розгляд та вирішення дисциплінарних справ щодо притягнення працівників поліції до дисциплінарної відповідальності за вчинення дисциплінарного проступку. З огляду на відсутність законодавчого визначення дисциплінарного провадження в Національній поліції, вважаємо за доцільне запропонувати використання сформульованої авторської дефініції в Законі України «Про дисциплінарний статут Національної поліції України».

Слід підкреслити, що центральним етапом здійснення дисциплінарного провадження є службове розслідування, процедура проведення якого врегульована нормами Дисциплінарного статуту Національної поліції України та наказу МВС України від 07 листопада 2018 року № 893 «Про реалізацію окремих положень Дисциплінарного статуту Національної поліції України».

Разом з тим, організація та проведення службових розслідувань відносно працівників поліції, в період дії правового режиму воєнного стану, мають свої особливості. Так, відповідно до розділу 5 Закону України «Про Дисциплінарний статут Національної поліції України», передбачено низку нововведень, які включають наступні положення.

1. У період дії правового режиму воєнного стану значно скорочені значно скорочено строки дисциплінарного провадження. При цьому, Законом врегульовано й питання щодо призупинення строків давності притягнення до дисциплінарної відповідальності.

Так, відповідно до частини 3 статті 26 цього ж Закону, службове розслідування має бути завершене протягом 15 календарних днів з дня його призначення уповноваженим керівником. У разі потреби цей строк може бути продовжений керівником, який призначив службове розслідування, але не більш як на 15 календарних днів. До строку проведення службового розслідування не зараховується документально підтверджений час перебування поліцейського, стосовно якого проводиться службове розслідування, у відрядженні чи на стаціонарному лікуванні в закладах охорони здоров'я, розташованих на підконтрольних органам державної влади територіях [2].

2. Статтею 27 цього Закону врегульовано механізм виклику для надання пояснень поліцейського, обізнаного з обставинами вчинення дисциплінарного проступку. Зокрема, виклик здійснюється у разі відсутності поліцейського на службі, шляхом безпосереднього вручення виклику поліцейському або надсилання поштовим зв'язком чи з використанням електронної комунікації.

Надсилання виклику з використанням електронної комунікації здійснюється виключно на адресу електронної пошти поліцейського чи за іншими контактними даними, які зазначені в його особовій справі або які наявні в розпорядженні його безпосереднього керівника. Причому, виклик надсилається з таким розрахунком, щоб поліцейський, який викликається, мав не менше однієї доби для прибуття за вказаною у виклику адресою [2]. Таким чином, виклик поліцейського здійснюється трьома способами, а саме шляхом: а) безпосереднього вручення виклику; б) надсилання виклику поштовим зв'язком; в) надсилання виклику з використанням засобів електронної комунікації.

Варто підкреслити, що норма статті 27 коментованого Закону спрямована на реалізацію принципу оперативності в процесі здійснення дисциплінарного провадження. Разом з тим, вона не позбавлена й істотної прогалини в механізмі виклику поліцейських для дачі пояснень в рамках дисциплінарного провадження, що проявляється у відсутності нормативно визначеної форми бланку виклику, який має використовуватися для сповіщення поліцейського та закріплювати офіційний характер такого сповіщення.

3. Також, звертає на себе увагу й той факт, що відповідно до частини 1 статті 28 Закону, у період дії воєнного стану на час проведення службового розслідування за рішенням керівника, який його призначив, на поліцейського, стосовно якого було прийнято рішення про відсторонення від виконання службових обов'язків (посади), може бути покладено тимчасове виконання обов'язків за іншою посадою [2]. Аналіз зазначеної норми свідчить, що існує потреба щодо уточнення правової конструкції «за іншою посадою», оскільки з вищевказаної норми незрозуміло, йдеться про посаду рівнозначну, нижчестоящу або ж взагалі вищестоящу. Крім того, не визначеним залишається й організаційне підпорядкування відстороненого поліцейського, який може тимчасово виконувати обов'язки як у цьому ж структурному підрозділі, так і в іншому.

Висновки. Підбиваючи підсумки цього дослідження, вважаємо за доцільне сформулювати наступні висновки та пропозиції:

Дисциплінарне провадження виступає структурним елементом адміністративного юрисдикційного процесу та розуміється автором у якості сукупності врегульованих нормами адміністративного процесуального права послідовних взаємопов'язаних дій учасників дисциплінарного провадження, спрямованих на розгляд та вирішення дисциплінарних справ щодо притягнення працівників поліції до дисциплінарної відповідальності за вчинення дисциплінарного проступку. З огляду на відсутність законодавчого визначення дисциплінарного провадження в Національній поліції, вважаємо за доцільне запропонувати використання сформульованої авторської дефініції в Законі України «Про дисциплінарний статут Національної поліції України».

Важлива новела дисциплінарного провадження в Національній поліції в період дії правового режиму воєнного стану, стосується можливості призупинення строків давності притягнення до дисциплінарної відповідальності, що сприяє ефективній реалізації принципу невідворотності покарання за вчинення дисциплінарного проступку. При цьому, варто висновувати й про одночасну реалізацію принципу оперативності, що проявляється у скороченні строків дисциплінарного провадження до 15 днів.

Потребує уточнення визначень статтею 27 Закону України «Про дисциплінарний статут Національної поліції України» механізм виклику поліцейських для дачі пояснень в рамках дисциплінарного провадження, оскільки він не передбачає наявності нормативно визначеної форми бланку виклику, який має використовуватися для сповіщення поліцейського, а відтак закріплювати офіційний характер такого сповіщення.

Аналіз частини 1 статті 28 Закону України «Про дисциплінарний статут Національної поліції України» свідчить, що існує потреба щодо уточнення правової конструкції «інша посада», в контексті тимчасового виконання обов'язків відстороненим від основної посади поліцейським, оскільки з вищевказаної норми незрозуміло, йдеться про посаду рівнозначну, нижчестоящу або ж взагалі вищестоящу. Крім того, не визначеним залишається й організаційне підпорядкування відстороненого поліцейського, який може тимчасово виконувати обов'язки як у цьому ж структурному підрозділі, так і в іншому.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Про Національну поліцію: Закон України від 02.07.2015 № 580-VIII. Відомості Верховної Ради. 2015. № 40-41. Ст. 379.
2. Про Дисциплінарний статут Національної поліції України: Закон України від 15.03.2018 № 2337-VIII. Відомості Верховної Ради. 2018. № 29. Ст. 233.
3. Про заходи щодо укріплення службової дисципліни в органах та підрозділах Національної поліції України : наказ Національної поліції України від 23.09.2016 № 920. Єдиний загальнодержавний ресурс публічних законодавчих та нормативно-правових актів, які регламентують діяльність поліції. URL: <http://tranzit.ltd.ua/nakaz/>.
4. Про реалізацію окремих положень Дисциплінарного статуту Національної поліції України: наказ МВС України від 07.11.2018 № 893. База даних «Законодавство України». Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/z1355-18> (дата звернення: 07.04.2023).
5. Михайлов В.О. Забезпечення законності та дисципліни в діяльності патрульної поліції: дис... доктора філософії за спеціальністю 081 – Право. Дніпро, 2021. 298 с.
6. Кузьменко О.В. Адміністративний процес у парадигмі права : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2006. 404 с.
7. Бандурка О.М., Тищенко М.М. Адміністративний процес: підручник. Київ: Літера ЛТД, 2002. 228 с.
8. Кікінчук В.Ю. Адміністративні процедури проходження служби в органах внутрішніх справ: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2010. 205 с.
9. Медведенко Н.В. Правові та організаційні засади дисциплінарного провадження в органах Національної поліції України: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Одеса, 2018. 256 с.
10. Шевченко О.О. Щодо розуміння дисциплінарного провадження в органах Національної поліції. Актуальні проблеми сучасної науки в дослідженнях молодих учених: тези доп. учасників наук.-практ. конф. з нагоди святкування Дня науки (м. Харків, 15 трав. 2020 р.) / МВС України, Харків. нац. ун-т внутр. справ. Харків: ХНУВС, 2020. С. 310–315.
11. Новак О.Д. Правові засади дисциплінарної відповідальності державних службовців в Україні: монографія / за заг. ред.: В. В. Зуй. Харків: Право, 2015. 200 с.
12. Ковальов С.С. Поняття та особливості дисциплінарного провадження : принципи, субекти, стадії. Форум права. 2012. № 2. С. 352–357.
13. Суховетрук І.І. Адміністративно-юрисдикційні провадження, які здійснюються правоохоронними органами України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Держ. наук.-досл. ін-т МВС України. Київ, 2017. 21 с.