

Інформаційна довідка
щодо проекту Закону України
«Про внесення змін до Дисциплінарного статуту Національної поліції
України щодо вдосконалення порядку проведення службових розслідувань
та забезпечення незалежності дисциплінарних комісій»
*(реєстр. № 13458 від 08.07.2025)**

***Анотація.** В інформаційній довідці досліджуються правові підстави вдосконалення діяльності дисциплінарних комісій щодо проведення службових розслідувань за фактами порушень поліцейськими службової дисципліни та вчинення дисциплінарних проступків, пов'язаних із порушенням поліцейськими прав і свобод людини. Зазначені питання досліджуються в контексті пропозицій, передбачених у проекті Закону України (реєстр. № 13458 від 08.07.2025) (далі – законопроект).*

Розглядається відповідність законопроекту нормам Конституції України, основоположним засадам правотворчої діяльності та техніки нормопроєктування, положенням чинного законодавства України, що визначають порядок проходження служби в Національній поліції України, вимоги щодо службової дисципліни поліцейських та застосування до них дисциплінарних стягнень за її порушення.

За результатами дослідження виявлено ризики, які перешкоджатимуть належній реалізації законопроекту під час правозастосовної діяльності та досягненню проголошеної в ньому мети щодо законодавчого забезпечення ефективного функціонування системи запобігання корупції в Національній поліції України, запровадження громадського контролю під час ухвалення рішень щодо дисциплінарної відповідальності поліцейських.

***Ключові слова:** Національна поліція України, Дисциплінарний статут Національної поліції України, поліцейські, дисциплінарні комісії, службове розслідування, порушення службової дисципліни, дисциплінарні проступки, дисциплінарні стягнення, громадський контроль.*

Вступна частина.

Планом законопроектної роботи Верховної Ради України на 2024 рік було передбачено підготовку проекту Закону України «Про внесення змін до Дисциплінарного статуту Національної поліції України» (пункт 292). Аналогічним чином, у Плані пріоритетних дій Уряду на 2024 рік визначалася необхідність розроблення законопроекту про внесення змін до Закону України «Про Дисциплінарний статут Національної поліції України» щодо врегулювання деяких питань діяльності Національної поліції, зокрема створення та функціонування незалежних дисциплінарних комісій для проведення службових розслідувань (крок 69).

Стратегічна мета підготовки та прийняття законопроекту обумовлена необхідністю реалізації заходів із виконання Державної антикорупційної програми на 2023–2025 роки, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 4 березня 2023 р. № 220 (далі – Програма).

У проблемі 2.1.6. Програми зазначається про відсутність ефективної моделі призначення на посади, оплати праці, просування по службі та розгляду

дисциплінарних скарг у системі Національної поліції України. Однією з причин такої ситуації називається низька ефективність службових розслідувань і притягнення до дисциплінарної відповідальності поліцейських, яка зумовлена насамперед тим, що ключову роль у цьому процесі відіграє керівник, якому надані повноваження із застосування до поліцейського дисциплінарного стягнення, відсутні постійно діючі дисциплінарні комісії, а громадськість усунена від контролю або участі в цих процедурах.

У підпунктах 2.1.6.2 та 2.1.6.2.3. розділу II Додатка № 2 до Програми серед заходів, спрямованих на вирішення названої проблеми, вказуються аналіз практики застосування норм Дисциплінарного статуту Національної поліції України, підготовка пропозицій щодо внесення змін до нього та розроблення і подання Кабінетові Міністрів України відповідного проекту закону. У цьому проекті закону має бути передбачено:

1) створення та функціонування двох типів дисциплінарних комісій: для проведення службових розслідувань згідно з відомостями про порушення поліцейськими службової дисципліни; з розгляду питань щодо порушення поліцейськими прав людини або громадянина;

2) включення до складу дисциплінарних комісій з розгляду питань щодо порушення поліцейськими прав людини або громадянина не менше половини членів, які є авторитетними і відомими представниками громадськості, правозахисних організацій;

3) що кількість та склад дисциплінарних комісій центрального органу управління поліції затверджує Міністр внутрішніх справ, а кількість і склад дисциплінарних комісій територіальних (у тому числі міжрегіональних) органів поліції – Голова Національної поліції;

4) право дисциплінарної комісії для виконання своїх повноважень надсилати запити до органів (підрозділів) поліції, інших органів державної влади, органів місцевого самоврядування, юридичних осіб з метою збирання матеріалів, необхідних для проведення службового розслідування; строки, підстави і форми надання органами (підрозділами) поліції, іншими органами державної влади, органами місцевого самоврядування, юридичними особами інформації дисциплінарним комісіям, а також підстави для відмови у наданні інформації;

5) що висновок дисциплінарної комісії за результатами службового розслідування затверджується керівником, який призначив службове розслідування;

6) що керівник поліцейського, уповноважений накладати дисциплінарне стягнення, під час вирішення питання про накладення або ненакладення дисциплінарного стягнення керується висновком дисциплінарної комісії з розгляду питань щодо порушення поліцейськими прав людини або громадянина, а в разі незгоди з таким висновком долучає до нього висловлену в письмовій формі окрему думку з обґрунтуванням своєї правової позиції, а також має право застосувати дисциплінарне стягнення, що відрізняється від запропонованого дисциплінарною комісією з розгляду питань щодо порушення поліцейськими прав людини або громадянина, але не більш як на один ступінь;

7) ознаки та перелік дисциплінарних проступків поліцейських, якими порушуються права та свободи людини і громадянина, і за які дисциплінарна комісія з розгляду питань щодо порушення поліцейськими прав людини або громадянина може, зокрема, рекомендувати застосувати дисциплінарне стягнення у вигляді звільнення з посади із залишенням на службі або звільнення зі служби в поліції.

Із метою імплементації зазначених положень та виконання вимог вказаних вище документів підготовлено досліджуваний законопроект.

Основна частина.

У законопроекті досягнення проголошеної мети пропонується забезпечити шляхом внесення відповідних змін до статей 14 «Службове розслідування», 15 «Дисциплінарні комісії», 16 «Строки проведення службового розслідування», 18 «Забезпечення поліцейському права на захист», 19 «Ухвалення рішення за результатами службового розслідування», 21 «Строки застосування дисциплінарних стягнень», 26 «Проведення службового розслідування в період дії воєнного стану», 29 «Особливості застосування дисциплінарних стягнень у період дії воєнного стану», 30 «Особливості доведення до поліцейського наказу про притягнення до дисциплінарної відповідальності» Дисциплінарного статуту Національної поліції України, затвердженого Законом України від 15.03.2018 № 2337-VIII (далі – Дисциплінарний статут). Крім того, пропонується доповнити Дисциплінарний статут новими статтями 15-1 «Дисциплінарні комісії з проведення службових розслідувань», 15-2 «Дисциплінарні комісії з прав людини», 15-3 «Запит дисциплінарної комісії».

За результатами проведеного дослідження, підтримуючи необхідність удосконалення законодавства щодо процедури притягнення до дисциплінарної відповідальності поліцейських, та з урахуванням передбачених у законопроекті пропозицій, вважаємо за доцільне відзначити таке.

У законопроекті не в повному обсязі відображені передбачені Програмою заходи щодо реформування діяльності дисциплінарних комісій, які проводять службові розслідування за фактами порушення поліцейськими службової дисципліни та вчинення інших дисциплінарних проступків.

Зокрема, у законопроекті залишилися невтленими положення згаданого підпункту 2.1.6.2.3. щодо визначення конкретних ознак та переліку дисциплінарних проступків поліцейських, якими порушуються права та свободи людини і громадянина, і за які дисциплінарна комісія з розгляду питань щодо порушення поліцейськими прав людини або громадянина може рекомендувати застосувати дисциплінарне стягнення у вигляді звільнення з посади із залишенням на службі або рекомендувати звільнення зі служби в поліції.

Відповідно до змісту передбаченої у Програмі проблеми 2.1.6. однією з основних причин неефективності проведення службових розслідувань та притягнення до дисциплінарної відповідальності поліцейських є відсутність у Національній поліції України постійно діючих дисциплінарних комісій.

Незважаючи на це, у частині першій статті 15-1 «Дисциплінарні комісії з проведення службових розслідувань», якою у законопроекті пропонується

доповнити Дисциплінарний статут, зазначено, що «проведення службового розслідування за фактом порушення поліцейським службової дисципліни здійснюється дисциплінарною комісією з проведення службового розслідування, яка утворюється як *тимчасовий* колегіальний орган за відомостями щодо порушення поліцейським службової дисципліни».

Положення щодо створення *постійно діючих* дисциплінарних комісій в Національній поліції України відсутні також і в запропонованій законопроектом новій редакції статті 15 «Дисциплінарні комісії» Дисциплінарного статуту, яка визначає загальні вимоги щодо діяльності таких комісій.

Водночас законодавче впровадження вищеназваних заходів має вирішальне значення для виконання завдань Програми щодо створення ефективної процедури проведення службових розслідувань та притягнення до дисциплінарної відповідальності поліцейських, насамперед за порушення прав та свобод людини і громадянина, а також досягнення мети законопроекту щодо вдосконалення діяльності дисциплінарних комісій як дієвого засобу запобігання корупції в Національній поліції України.

Залишилися невиконаними й положення Програми щодо включення до складу дисциплінарних комісій з розгляду питань про порушення поліцейськими прав людини або громадянина *не менше половини членів*, які є авторитетними і відомими представниками громадськості, правозахисних організацій.

Така норма відсутня у спеціальній статті 15-2 «Дисциплінарні комісії з прав людини», якою пропонується доповнити Дисциплінарний статут. У новій редакції частини другої статті 15 цього Статуту лише передбачено, що представники громадськості можуть включатися до складу дисциплінарних комісій з прав людини з урахуванням *принципу пропорційності*. Однак, що означає цей принцип, враховуючи диспозицію названої норми, якими мають бути кількісні критерії його застосування для формування складу зазначених комісій, – у законопроекті не розкрито.

Окрім того, у частині другій статті 15 Дисциплінарного статуту (у редакції законопроекту) зазначено, що до складу дисциплінарних комісій з проведення службових розслідувань можуть включатися представники громадськості, *які мають бездоганну репутацію, високі професійні та моральні якості, суспільний авторитет*.

Незважаючи на пріоритетне значення відповідності таким етичним критеріям кандидатів для включення до складу дисциплінарних комісій, їх конкретні ознаки та зміст у цій або інших нормах законопроекту відсутні. У запропонованому вигляді вказані критерії мають вкрай загальний, нечіткий характер, внаслідок чого можуть багатозначно тлумачитися під час правозастосування, що, своєю чергою, призводитиме до зловживань та довільних рішень під час формування й подальшої діяльності цих комісій.

На відміну від програмних документів публічної політики, положення яких мають переважно загальну, концептуальну спрямованість, норми закону відповідно до статті 34 Закону України «Про правотворчу діяльність» повинні відповідати таким вимогам, як однозначність їх розуміння (тобто ясність,

точність, доступність для розуміння та реалізації), та, як наслідок, передбачуваність (прогнозованість) результатів їх реалізації.

Вбачається доцільним залишити частину четверту статті 15 Дисциплінарного статуту в чинній редакції. Згідно з її положеннями «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».

Водночас запропоновану в законопроекті нову редакцію цієї частини – «у разі виникнення в голови або іншого члена дисциплінарної комісії реального чи потенційного конфлікту інтересів у зв'язку з реалізацією повноважень у складі такої комісії вживаються заходи у порядку, визначеному Законом України «Про запобігання корупції» – доповнити в якості її другого абзацу.

Частина четверта статті 15 Дисциплінарного статуту саме в чинній редакції має вкрай важливе значення, оскільки в ній викладені цілком конкретні обставини, пов'язані з діяльністю поліцейських, які зазвичай можуть виникнути в органах поліції під час формування та діяльності дисциплінарних комісій, що проводять службове розслідування. Через це вони обов'язково мають бути передбачені в законі в якості підстав, за наявності яких забороняється включати до складу дисциплінарних комісій зазначених осіб.

«Конфлікт інтересів» за своїм змістом є загальним поняттям, що охоплює доволі широке коло можливих випадків, конкретні обставини яких важко передбачити, тому посилання на нього в контексті законопроекту повинно мати додаткове значення.

У новій редакції статті 15 та у статті 15-2 Дисциплінарного статуту (у редакції законопроекту) вказується, що дисциплінарні комісії з прав людини створюються *«для розгляду матеріалів службових розслідувань про дисциплінарні проступки поліцейських, пов'язані з порушеннями прав і свобод людини»*.

Однак, у такій редакції вони не узгоджуються з вимогами статей 14, 15 Дисциплінарного статуту щодо статусу та функцій дисциплінарних комісій. Згідно з ними дисциплінарні комісії створюються для проведення службових розслідувань, які визначаються як діяльність зі збирання, перевірки та оцінки матеріалів і відомостей про дисциплінарний проступок поліцейського.

Така діяльність передбачає, крім розгляду та оцінки вказаних матеріалів, передусім активні, ініціативні та цілеспрямовані дії щодо витребування в органах, закладах, установах поліції чи в інших органах влади та органах місцевого самоврядування необхідної інформації та документів, одержання пояснень від поліцейського та інших осіб, отримання консультацій спеціалістів з питань, що стосуються службового розслідування.

З огляду на це, положення законопроекту щодо завдань та функцій вказаної дисциплінарної комісії підлягають корегуванню.

Отже, вищезазначені пропозиції законопроекту не повною мірою узгоджуються з основними засадами вищеназваних програмних документів і закону, які визначають завдання та функції дисциплінарних комісій, що створюються в органах Національної поліції України, а також із вимогами щодо правової визначеності та системності нормативно-правового акта, встановленими Законом України «Про правотворчу діяльність». У подальшому це може перешкоджати належній реалізації законопроекту під час правозастосовної діяльності та досягненню задекларованої в ньому мети щодо вдосконалення діяльності вказаних дисциплінарних комісій, запровадження громадського контролю під час притягнення поліцейських до дисциплінарної відповідальності.

У пояснювальній записці до законопроекту зазначено, що його реалізація не потребуватиме додаткового фінансування з державного та/або місцевих бюджетів. Проте, ефективна реалізація запропонованих змін до Дисциплінарного статуту Національної поліції України потребуватиме створення у її структурі нових постійно діючих дисциплінарних комісій зі значним обсягом завдань та функціональних повноважень. Це з об'єктивною необхідністю потребує додаткових бюджетних витрат на їх утримання. Незважаючи на це, у супереч частині першій статті 27 Бюджетного кодексу України та частині третій статті 91 Регламенту Верховної Ради України, необхідне фінансово-економічне обґрунтування (включно з відповідними розрахунками) не додається.

Висновок.

Проект Закону України «Про внесення змін до Дисциплінарного статуту Національної поліції України щодо вдосконалення порядку проведення службових розслідувань та забезпечення незалежності дисциплінарних комісій» (реєстр. № 13458 від 08.07.2025) на сьогодні має актуальне значення. Водночас його окремі, наведені вище положення не повною мірою відповідають усталеним правилам техніки нормопроєктування, вимогам щодо повноти, правової визначеності й системності змісту нормативно-правового акта та потребують уточнення.

*Дослідницька служба
Верховної Ради України*

** Цей документ підготовлений Дослідницькою службою Верховної Ради України як довідковий інформаційно-аналітичний матеріал. Інформація та позиції, викладені в документі, не є офіційною позицією Верховної Ради України, її органів або посадових осіб. Цей документ може бути цитований, відтворений та перекладений для некомерційних цілей за умови відповідного посилання на джерело.*