

ВИСНОВОК за результатами проведення антикорупційної експертизи законопроекту

Назва акта	Проект Закону України "Про внесення змін до Дисциплінарного статуту Національної поліції України щодо вдосконалення порядку проведення службових розслідувань та забезпечення незалежності дисциплінарних комісій"
Реквізити	№13458 від 08.07.2025
Суб'єкт правотворчої діяльності	Верховна Рада України
Суб'єкт права законодавчої ініціативи	Кабінет Міністрів України
Висновок та рекомендації	Негативний – виявлено корупціогенні фактори, запропоновано рекомендації щодо усунення

Резюме законопроекту:

Ухвалення проекту Закону України "Про внесення змін до Дисциплінарного статуту Національної поліції України щодо вдосконалення порядку проведення службових розслідувань та забезпечення незалежності дисциплінарних комісій" (далі – "законопроект") є вимогою заходу 2.1.6.2.3. Державної антикорупційної програми на 2023-2025 роки (далі – "ДАП"). Законопроектом пропонується удосконалити порядок проведення службових розслідувань та формування дисциплінарних комісій.

За результатами антикорупційної експертизи Антикорупційним центром "Межа" ідентифіковано у положеннях законопроекту корупціогенні фактори, які потребують усунення.

II. Короткий виклад корупціогенних факторів:

- 1) У законопроекті відсутня вимога обов'язково включати до складу дисциплінарних комісій з прав людини **не менше половини членів** від громадськості всупереч ДАП.
- 2) У законопроекті не регламентовано повною мірою порядок створення (зокрема не визначено суб'єкта затвердження кількості) дисциплінарних комісій центрального органу управління поліції, закладу вищої освіти із специфічними умовами навчання, який здійснює підготовку поліцейських, ліцею безпекового спрямування та національно-патріотичного виховання.
- 3) У законопроекті відсутній перелік дисциплінарних проступків поліцейських, за які дисциплінарна комісія може рекомендувати звільнити з посади або із служби в поліції, як того вимагає ДАП.

- 4) Законопроект зберігає дискрецію керівників визначати режим проведення засідань дисциплінарної комісії з проведення службового розслідування (відкрите чи закрите засідання) та надає їм необмежену свободу розсуду щодо визначення режиму проведення засідань дисциплінарної комісії з прав людини.
- 5) Законопроект встановлює обмежений перелік порушень прав та свобод людини, що можуть бути підставою проведення службового розслідування дисциплінарною комісією з прав людини.
- 6) Необхідність скасування обмежень, встановлених під час воєнного стану, на проведення службових розслідувань колегіальними органами у загальному порядку.

III. Опис корупціогенних факторів:

1. Ускладнення реалізації передбачених законодавством заходів із запобігання чи протидії корупції.

1.1. У законопроекті відсутня вимога обов'язково включати до складу дисциплінарних комісій з прав людини **не менше половини членів** від громадськості всупереч ДАП.

В оновленій редакції ч. 2 ст. 15 Дисциплінарного статуту Національної поліції України, затвердженого Законом України від 15 березня 2018 р. №2337-VIII (далі – Дисциплінарний статут), зазначається, що *“Включення представників громадськості до складу дисциплінарної комісії з прав людини здійснюється обов'язково з урахуванням принципу пропорційності”*.

Водночас, запропонована редакція ч. 2 ст. 15 Дисциплінарного статуту не відповідає у повній мірі ДАП, на виконання якої і розроблено цей законопроект. Зокрема, заходом 2.1.6.2.3. ДАП вимагається обов'язково включати до складу дисциплінарних комісій з прав людини не менше половини членів, які є авторитетними і відомими представниками громадськості, правозахисних організацій. Так, залучення представників громадськості буде здійснюватися *“з урахуванням принципу пропорційності”* не гарантує їх участь у складі не менше половини від членів дисциплінарної комісії.

Рекомендація: Викласти абзац 2 ч. 2 ст. 15 Дисциплінарного статуту у наступній редакції: *“Включення представників громадськості до складу дисциплінарної комісії з прав людини здійснюється обов'язково у кількості не менше половини складу”*.

1.2. У законопроекті не регламентовано повною мірою порядок створення (зокрема, не визначено суб'єкта затвердження кількості) дисциплінарних комісій центрального органу управління поліції, закладу вищої освіти із специфічними умовами навчання, який здійснює підготовку поліцейських, ліцею безпекового спрямування та національно-патріотичного виховання.

У абзаці 1 ч. 2 ст. 15 Дисциплінарного статуту законопроектом пропонується: *“Склад дисциплінарних комісій центрального органу управління поліції, закладу вищої освіти із специфічними умовами навчання, який здійснює підготовку поліцейських, ліцею безпекового спрямування та національно-патріотичного виховання затверджується Міністром внутрішніх справ України, а територіального органу поліції, закладу, установи, що належать до сфери управління Національної поліції України, — Головою Національної поліції України”*.

Тобто положення регламентує порядок створення комісій, склад яких затверджується Міністром внутрішніх справ України, а територіального органу поліції, закладу, установи,

що належать до сфери управління Національної поліції України, — Головою Національної поліції України, не встановлюючи аналогічну вимогу до затвердження їх кількості, як того вимагає ДАП. Так, захід 2.1.6.2.3. ДАП вимагає застосування зазначеного підходу до затвердження не тільки щодо складу, але й до кількості обох дисциплінарних комісій.

Рекомендація: Викласти запропонований законопроект абз. 1 ч. 2 ст. 15 Дисциплінарного статуту у наступній редакції: *“Кількість та склад дисциплінарних комісій центрального органу управління поліції, закладу вищої освіти із специфічними умовами навчання, який здійснює підготовку поліцейських, ліцею безпекового спрямування та національно-патріотичного виховання затверджується Міністром внутрішніх справ України, а територіального органу поліції, закладу, установи, що належать до сфери управління Національної поліції України, — Головою Національної поліції України”*.

1.3. У законопроекті відсутній перелік дисциплінарних проступків поліцейських, за які дисциплінарна комісія може рекомендувати звільнити з посади або із служби в поліції, як того вимагає ДАП.

Так, запропонована редакція Дисциплінарного статуту у ч. 11 ст. 19 опосередковано зазначає лише перелік порушення прав і свобод людини за фактом вчинення яких проводиться службове розслідування.

Натомість захід 2.1.6.2.3. ДАП додатково вимагає, щоб у законопроекті були передбачені 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 із служби в поліції.

Рекомендація: Доповнити Дисциплінарний статут переліком дисциплінарних проступків, за вчинення яких дисциплінарна комісія може рекомендувати звільнити з посади із залишенням на службі або звільнити із служби в поліції.

2. Встановлення або розширення дискреційних повноважень органу державної влади чи органу місцевого самоврядування або особи, уповноваженої на виконання функцій держави чи місцевого самоврядування, за відсутності визначення вичерпних випадків, підстав, форм, строків, порядку здійснення таких повноважень, контролю за їх здійсненням та відповідальності за можливі зловживання під час їх здійснення.

2.1. У запропонованій редакції ч. 5 ст. 15-1 Дисциплінарного статуту передбачено, що за рішенням керівника, який призначив службове розслідування, розгляд справи може здійснюватися дисциплінарною комісією з проведення службового розслідування у відкритому засіданні. У такому разі поліцейському, стосовно якого проводиться службове розслідування, у письмовій формі не пізніше ніж за три дні повідомляється про час, дату та місце розгляду справи відповідною комісією. Крім того, і у чинній редакції Статуту, але в іншій статті зазначено, що за рішенням керівника, який призначив службове розслідування, розгляд справи може здійснюватися дисциплінарною комісією у відкритому засіданні.

Таким чином, законопроект зберігає дискрецію керівників визначати режим проведення засідань дисциплінарної комісії з проведення службового розслідування (відкрите чи закрите засідання). Крім того, пропонується редакція Статуту взагалі не визначає режим проведення засідань дисциплінарної комісії з прав людини, що надає необмежену свободу розсуду керівників щодо вирішення цього питання.

Водночас засідання дисциплінарної комісії мають бути відкритими задля забезпечення прозорості процесу службового розслідування та можливості моніторингу його громадськістю. Більше того, важливість відкритості засідань дисциплінарної комісії набуває неабиякого значення з огляду на те, що законопроектом не передбачено обов'язкове залучення представників громадськості до складу дисциплінарних комісій з проведення службового розслідування.

Натомість, варто закріпити перелік підстав задля ухвалення рішення про проведення закритого засідання.

Рекомендація: викласти ч. 5 ст. 15-1 Дисциплінарного статуту у наступній редакції: *“Розгляд справи дисциплінарною комісією з проведення службового розслідування здійснюється у відкритому засіданні. Частина відкритого засідання за рішенням комісії може бути закрита з метою нерозголошення таємниці, що охороняється законом, або інформації про осіб, стосовно яких вирішується питання, та з інших причин, визнаних комісією поважними”*.

3. Запровадження правового регулювання, що надасть змогу уникати кримінальної, адміністративної, дисциплінарної, цивільно-правової відповідальності.
--

3.1. У запропонованій редакції Дисциплінарного статуту зазначається, що для розгляду матеріалів службових розслідувань про визначені цим **Статутом категорії дисциплінарних проступків, пов'язаних з порушенням окремих прав і свобод людини**, створюються дисциплінарні комісії з прав людини (ч. 1 ст. 15).

Разом з тим, частиною 1 ст. 15-2, передбачається наступне положення: *«Дисциплінарна комісія з прав людини є постійно діючим колегіальним дорадчим органом, що створюється в центральному органі управління поліції, територіальному органі Національної поліції України для розгляду матеріалів службових розслідувань про дисциплінарні проступки поліцейських, пов'язані з порушенням прав і свобод людини в діяльності поліції, зазначені в абзацах третьому-десятому частини одинадцятої статті 19 цього Статуту»*.

Відповідно до редакції ч. 11 ст. 19 Статуту до таких дисциплінарних проступків віднесено наступні: «(...)

спричинення смерті особи;

заподіяння особі тілесних ушкоджень;

порушення порядку застосування поліцейських заходів примусу;

порушення порядку затримання особи або її незаконне тримання під вартою;

незаконне проникнення до житла або іншого володіння особи;

катування або жорстоке, нелюдське поводження з особою;

завідомо незаконне притягнення до адміністративної або кримінальної відповідальності;

дискримінація за ознакою статі чи сексуальні домагання, насильство за ознакою статі».

Тобто, законопроект встановлює обмежений перелік порушень прав та свобод людини, що можуть бути підставою проведення службового розслідування дисциплінарною комісією з прав людини.

Рекомендація: викласти частину 1 ст. 15-2 Статуту наступним чином: *«Дисциплінарна комісія з прав людини є постійно діючим колегіальним дорадчим органом, що створюється в центральному органі управління поліції, територіальному органі Національної поліції України для розгляду матеріалів службових розслідувань про дисциплінарні проступки поліцейських, зокрема зазначені в абзацах третьому-десятому частини одинадцятої статті 19 цього Статуту».*

3.2. Необхідність скасування обмежень, встановлених під час воєнного стану, на проведення службових розслідувань колегіальними органами у загальному порядку.

Законопроект пропонується залишити чинною ст. 26 Дисциплінарного статуту, якою запроваджено винятки у процедурі проведення службових розслідувань під час воєнного стану. Так, службове розслідування за фактом порушення поліцейським службової дисципліни може проводитися як дисциплінарною комісією, так і однією особою, у тому числі безпосередньо уповноваженим керівником, який одноособово здійснює передбачені Статутом повноваження дисциплінарної комісії. Службове розслідування призначається та проводиться у формі письмового провадження.

Більше того, законопроект пропонується доповнити абзацом 3 ст. 26 та поширити вказані обмеження і на новостворені дисциплінарні комісії з прав людини: *“У період дії воєнного стану діяльність дисциплінарних комісій з прав людини зупиняється, а проведення службових розслідувань за дисциплінарними проступками, віднесеними до їх компетенції, та ухвалення рішення про дисциплінарну відповідальність поліцейського здійснюються в порядку, визначеному цим розділом.”*

Варто зазначити, що запроваджене обмеження Дисциплінарним статутом Національної поліції поширює свою дію також на осіб рядового і начальницького складу Державного бюро розслідувань (ч.6 ст.14 Закону України “Про державне бюро розслідувань”) та на осіб, які мають спеціальні звання у Бюро економічної безпеки (ч.5 ст.19 Закону України “Про Бюро економічної безпеки України”). Це призводить до того, що керівництво трьох найбільших правоохоронних органів України мають повноваження не застосовувати усталені процедури притягнення до дисциплінарної відповідальності, зокрема у відповідності до принципу колегіальності ухвалення рішення.

У той же час, вказані обмеження не запроваджені для органів прокуратури, детективів Національного антикорупційного бюро України, що не відображає загальний підхід держави до безпекової ситуації та можливості проводити службові розслідування щодо працівників правоохоронних органів у загальному порядку.

Варто усувати встановлені обмеження щодо проведення службових розслідувань колегіальними органами за загальною процедурою з огляду на наступне:

- 1) Необхідність існування ефективної системи притягнення до дисциплінарної відповідальності працівників найбільшого правоохоронного органу в Україні.

На підставі наказу Національної поліції України від 17.02.2023 №115 з лютого 2023 року у Національній поліції України здійснюється узагальнення результатів проведення службових розслідувань.

Згідно з відомостями, що надійшли до центрального органу управління поліції, упродовж лютого - грудня 2023 року в органах, підрозділах, установах та закладах призначено 42 172 службових розслідування, завершено — 39 797. До дисциплінарної відповідальності

притягнуто 33 319 осіб, звільнено — 778. У 2024 році — 40 588 розслідувань, завершено — 37 832. Притягнуто 30 255 осіб, звільнено — 1 134. Зазначені цифри свідчать про значну кількість дисциплінарних правопорушень в НПУ, які потребують належного розслідування та реагування. Виконання зазначеного завдання одноособово керівником неможливе та може бути здійснено виключно колегіальним складом комісії.

- 2) Неухильне дотримання гарантій об'єктивного, прозорого та справедливого проведення службових розслідувань та розгляду дисциплінарних справ.

Дотримання принципу колегіальності щодо проведення службових розслідувань за загальною процедурою забезпечує об'єктивність, прозорість та справедливість розгляду дисциплінарних справ. Колегіальний підхід при прийнятті рішень запобігає зловживанням та упередженості при здійсненні службових розслідувань, зокрема мінімізує ризики впливу однієї особи або керівника на їх результати, надає можливість заслухати різні позиції членів комісії при оцінці ситуації, виключає вияв особистої зацікавленості окремої особи, у тому числі безпосередньо уповноваженого керівника, у результатах розслідування.

Разом з тим, прийняття рішень комісіями колегіально підвищує довіру громадськості до дисциплінарної системи, втілює стандарти належної правової процедури, що зокрема включає право бути вислуханим неупередженим колегіальним складом органу при фіксації голосування та забезпеченні прозорих процедур ухвалення рішення.

- 3) Поступове відновлення довоєнного функціонування інституцій/процедур з урахуванням безпекових ризиків.

З початку повномасштабного вторгнення РФ на територію України з 24.02.2022 року пройшло вже майже 3,5 роки, а строки скасування періоду воєнного стану в державі є невизначеним. У нинішніх умовах повноцінно працюють та/або функціонують майже на рівні довоєнного періоду більшість колегіальних органів, зокрема Вища рада правосуддя, Вища кваліфікаційна комісія суддів України, збирається на сесіях парламент, працюють дисциплінарні комісії, які уповажені притягувати до відповідальності детективів НАБУ тощо.

Рекомендація: Ст. 26 Дисциплінарного статуту виключити.

Висновок: законопроект містить корупціогенні фактори та потребує доопрацювання. Крім того, законопроект не відповідає заходу 2.1.6.2.3. Державної антикорупційної програми на 2023-2025 роки.