

ВІДГУК

офіційного опонента – доктора юридичних наук, професора,
заслуженого юриста України

Берлача Анатолія Івановича – на дисертаційну роботу
Медведенко Надії Василівни «Правові та організаційні засади
дисциплінарного провадження в органах Національної поліції України», на
здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук, що підготовлена до
захисту за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес;
фінансове право; інформаційне право.

Актуальність теми дисертації. Дисциплінарне провадження є важливим інструментом в діяльності органів державного управління, місцевого самоврядування, завдяки якому вирішуються питання дисциплінарної відповідальності, її реалізація. Профілактика дисциплінарних порушень, дотримання трудової та службової дисципліни, поновлення порушених прав та відшкодування завданої шкоди, заохочення за успіхи в роботі забезпечуються дисциплінарним провадженням.

Вимоги сучасності, які стоять перед державою та суспільством, потребують інноваційних підходів до організації, ефективного нормативно-правового, наукового, інформаційного та технологічного забезпечення державного управління. Це, в свою чергу, стосується і дисциплінарного провадження, зокрема, в органах Національної поліції України.

Національна поліція України служить суспільству шляхом забезпечення охорони прав і свобод людини, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку. Виконання завдань, які стоять перед Національною поліцією України, потребують ефективного функціонування її органів та підрозділів, що забезпечується високим рівнем службової дисципліни та особистої дисциплінованості кожного співробітника.

Статистичні дані Департаменту кадрового забезпечення та головних управлінь Національної поліції України вказують на достатньо велику кількість дисциплінарних проваджень, що проводяться в органах та підрозділах

Національної поліції України. Враховуючи триваючий процес реформування та пов'язаний з цим стан нормативно-правового регулювання дисциплінарного провадження, питання дослідження правових та організаційних засад дисциплінарного провадження в органах Національної поліції України, пошуків напрямів його удосконалення та подальшого розвитку є особливо актуальним.

Зазначимо, що науковцями адміністративного, трудового права неодноразово досліджувалися питання дисциплінарного провадження, але переважно вони розглядалися фрагментарно, в контексті дослідження проблем дисципліни, дисциплінарної відповідальності, трудової дисципліни. А питання дисциплінарного провадження в органах Національної поліції України взагалі є недостатньо розкритим та потребує подальшого наукового дослідження.

Тож актуальність теми та потреба в її комплексному дослідженні не викликають сумнівів, а питання правових та організаційних засад дисциплінарного провадження в органах Національної поліції України є особливо значущими. Це й обумовило вибір теми, визначило мету, завдання та структуру дисертаційного дослідження Н. В. Медведенко.

Належний ступінь обґрунтованості і достовірність наукових положень, висновків і рекомендацій забезпечуються продуманим використанням загальнонаукових методів пізнання (історико-правовий, системно-структурний, формально-юридичний, порівняльно-правовий та соціологічний методи, а також методи аналізу та узагальнення), що дало змогу авторці досягнути визначеної мети. Крім того, дисертантка володіє належним рівнем узагальнення теоретичних висновків та рекомендацій.

Мета дослідження – на основі аналізу існуючих наукових поглядів, чинного законодавства України та практики його реалізації, закордонного досвіду визначити сутність та особливості дисциплінарного провадження в органах Національної поліції України, а також запропонувати напрями вдосконалення його правових та організаційних засад.

Відповідно до поставленої мети дисертанткою виконано ряд завдань: розкрито генезис дисциплінарного провадження в Україні; з'ясовано поняття,

природу та особливості дисциплінарного провадження; розкрито зміст стадій та надано характеристику принципам дисциплінарного провадження; виявлено актуальні питання, які стоять перед нормативно-правовим забезпеченням дисциплінарного провадження в Україні; з'ясовано особливості нормативно-правового регулювання дисциплінарного провадження в органах Національної поліції України та надано його поняття; визначено коло суб'єктів дисциплінарного провадження в органах Національної поліції України, їх адміністративно-правовий статус та здійснено їх класифікацію; розкрито зміст стадій дисциплінарного провадження в органах Національної поліції України та з'ясовано систему заходів дисциплінарного впливу; узагальнено досвід зарубіжних країн із питань дисциплінарного провадження в органах поліції та визначено можливості його застосування в Україні; запропоновано напрями вдосконалення правових та організаційних засад дисциплінарного провадження в органах Національної поліції України.

Об'єктом дослідження стали суспільні відносини, які виникають при здійсненні дисциплінарного провадження, а його предметом – правові та організаційні засади дисциплінарного провадження в органах Національної поліції України.

Структура дослідження обумовлена визначеною метою та сформульованими завданнями, має вступ, три розділи, розподілені на дев'ять підрозділів, висновки до розділів, загальні висновки та список використаних джерел. Джерельна основа дослідження репрезентативна, оскільки авторка опрацювала широкий масив наукової літератури та нормативно-правових актів загальною кількістю 212 найменувань.

Винесені на захист положення характеризують роботу як комплексне монографічне дисертаційне дослідження, що дисертантка виконала особисто.

Наукову новизну і практичну значущість одержаних результатів визначає те, що дисертація є одним із перших в юридичній науці комплексним дослідженням правових та організаційних засад дисциплінарного провадження саме в органах Національної поліції України.

Дисертанткою досліджено становлення та розвиток дисциплінарного провадження на території України, відзначено особливості нормативно-правового регулювання дисциплінарної відповідальності та процедури її реалізації під час кожного з виокремлених історичних періодів.

Авторкою всебічно досліджено природу дисциплінарного провадження, надано перелік та охарактеризовано принципи дисциплінарного провадження, запропоновано класифікацію дисциплінарних проваджень в органах Національної поліції України: за суб'єктами та за підставами.

Заслужують на увагу та підтримку пропозиції щодо поділу дисциплінарних порушень на дисциплінарні проступки та дисциплінарні правопорушення, нормативного закріплення їх переліку, а також визначення відповідності між дисциплінарними проступками і правопорушеннями та заходами дисциплінарного впливу. Така диференціація та визначеність сприятимуть спрощенню процедури обрання заходу дисциплінарного стягнення та забезпечуватимуть одноманітність дисциплінарної практики.

З позитивного боку слід відмітити позицію авторки та її обґрунтування щодо дуалістичності природи дисциплінарного провадження залежно від його підстав та результатів. У дослідженні дисертанткою удосконалено наукові підходи щодо сутності дисциплінарного провадження та класифікації його нормативно-правових джерел.

Дисертантка слушно звертає увагу на відсутність визначення в законі України «Про Національну поліцію» такого оціночного поняття як «діяння, які підривають авторитет поліції» (с. 60-61) та обґрунтовує думку, що головним критерієм авторитету поліції повинна бути довіра суспільства.

Позитивним моментом є доповнення принципів дисциплінарного провадження принципом справедливості, який повинен бути визначальним при вирішенні питання щодо відповідальності керівника за дисциплінарні порушення підлеглого. Даний принцип є особливо актуальним для органів Національної поліції України.

Як позитивну рису слід відмітити, що в дослідженні (с. 108) дисертанткою

порушено актуальне питання співвідношення понятійно-категоріального апарату в Законі України «Про Національну поліцію», що оперує поняттям «науково-педагогічна діяльність» та в Законі України «Про запобігання корупції», в якому використовується термін «викладацька діяльність». Така неузгодженість призводить до неоднозначного тлумачення спеціально уповноваженими суб'єктами у сфері протидії корупції підстав притягнення до відповідальності поліцейських.

В роботі відзначено відсутність нормативно-правового закріплення визначення дисциплінарного провадження в органах Національної поліції та запропоновано визначати його як 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 (заходів стягнення, заохочення, інших заходів виховного впливу) до поліцейських, державних службовців та інших працівників органів Національної поліції України.

Схвальної оцінки заслуговують результати дослідження закордонного досвіду дисциплінарного провадження в органах поліції США, Англії, Федеративної Республіки Німеччина та Польщі, що дозволило розробити пропозиції щодо удосконалення правових та організаційних засад дисциплінарного провадження в органах Національної поліції України, зокрема: доцільність визначення виключного переліку дисциплінарних проступків та правопорушень, які можуть вчинятись працівниками органів Національної поліції України, за які передбачити відповідні до них дисциплінарні стягнення; створення незалежного апеляційного органу, уповноваженого на перевірку рішень за результатами дисциплінарного провадження; створення реєстру осіб, яким заборонено працювати в правоохоронних органах у зв'язку зі звільненням з органів Національної поліції України за дисциплінарні правопорушення тощо.

Роботу завершують висновки і пропозиції, спрямовані на удосконалення чинного законодавства України в частині внесення змін та доповнень до Закону України «Про Дисциплінарний статут Національної поліції України»; перегляду

порядку оскарження прийнятого рішення щодо застосування дисциплінарного стягнення; узгодження використання термінів «поліцейський» та «працівник поліції» у статтях Закону України «Про Національну поліцію» та наказі МВС України від 09.11.2015 №1453 «Про затвердження Порядку складання Присяги працівниками Національної поліції»; нормативно-правового закріплення низки інших пропозицій. Серед напрямів удосконалення авторкою також запропоновано ряд слушних кроків щодо покращення організаційного забезпечення дисциплінарного провадження, зокрема: відродження інституту наставництва; розроблення методичних рекомендацій для керівників та працівників кадрових підрозділів із питань дисциплінарного провадження в органах Національної поліції України; використання в практичній діяльності (після його нормативно-правового закріплення) реєстру поліцейських, які вчинили дисциплінарне правопорушення.

Окремо слід відмітити кропітку працю та детальний підхід дисертантки при підготовці додатків (схем та таблиць), що ілюструють основні показники проведеного анкетування та зведену інформацію щодо окремих характеристик дисциплінарного провадження в органах поліції зарубіжних країн та України.

Наукове та практичне значення роботи. Виконане Н.В. Медведенко наукове дослідження сприяє розв'язанню низки теоретичних і практичних питань, що мають важливе значення для адміністративного права та правозастосовної діяльності, зокрема, в органах Національної поліції.

Теоретичні положення і практичні рекомендації, відображені в дисертації, надалі можуть бути використані у науково-дослідній діяльності – для подальшого наукового дослідження правових та організаційних засад дисциплінарного провадження; у правотворчості – для вдосконалення нормативно-правового забезпечення дисциплінарного провадження в органах Національної поліції України; у правозастосуванні – для вдосконалення практичної діяльності в здійсненні дисциплінарного провадження в органах Національної поліції України; для розроблення методичних рекомендацій із питань дисциплінарного провадження (акт впровадження в практичну діяльність

Управління кадрового забезпечення ГУНП в Одеській області від 31 травня 2018 р.); у навчальному процесі – під час вивчення навчальних дисциплін «Адміністративне право», «Адміністративний процес», при підготовці підручників і навчальних посібників, методичних рекомендацій; при проведенні підвищення кваліфікації практичних працівників (акт впровадження в навчальний процес Одеського державного університету внутрішніх справ від 5 червня 2018 р.).

Основні положення дисертації та отримані висновки були оприлюднені авторкою на семи міжнародних і всеукраїнських науково-практичних конференціях. Варто зазначити, що автореферат дисертації відповідає її змістові й цілком відображає основні положення і результати дослідження. Дисертація й автореферат оформлені відповідно до встановлених вимог.

Дискусійні положення та зауваження до дисертації. Наголошуючи загалом на високому теоретичному рівні дослідження, його практичному значенні, слід також торкнутися й дискусійних положень роботи.

1. У результаті дослідження, авторкою в рамках правового напрямку вдосконалення дисциплінарного провадження в органах Національної поліції України запропоновано нормативно-правове закріплення вичерпного переліку діянь, які дисциплінарними проступками та дисциплінарними правопорушеннями. Чи є можливим визначення та закріплення всіх дисциплінарних порушень, чи можливо мова буде йти про основні види дисциплінарних порушень (проступків та правопорушень)?

2. Дослідження зарубіжного досвіду дисциплінарного провадження в органах поліції дозволило дисертантці розробити ряд слушних пропозицій. Однак, одна з пропозицій авторки, як вбачається, має дещо передчасний характер. Так, враховуючи складну економічну та соціальну ситуацію в країні, застосування дисциплінарних стягнень матеріального характеру (штрафи, зменшення розміру заробітної плати, зменшення розміру пенсії тощо) наразі може бути різко негативно сприйнятим та викликати обурення серед працівників поліції.

3. У підрозділі 1.2. авторка підкреслює невизначеність в нормативно-правових актах критеріїв диференціації дисциплінарних проступків за ступенем їх тяжкості на: грубі (істотні) дисциплінарні проступки, дисциплінарні проступки та незначні дисциплінарні проступки. Посилаючись на сучасні тенденції в правотворчості, дисертантка вбачає за доцільне поділ дисциплінарних порушень на дисциплінарні поступки та дисциплінарні правопорушення та пропонує до дисциплінарних правопорушень віднести ті порушення службової та трудової дисципліни, які завдають суттєвої шкоди і за які єдиним можливим заходом дисциплінарного стягнення може бути звільнення. На нашу думку, зазначена позиція потребує уточнення з огляду на відсутність чітких критеріїв такого поділу дисциплінарних порушень. Дискусійним є питання, як саме визначати ступінь заподіяної шкоди, щоб віднести конкретне дисциплінарне порушення до певної категорії.

4. У дослідженні (с. 108) дисертанткою порушено актуальне питання співвідношення понятійно-категоріального апарату в законах України «Про Національну поліцію» та «Про запобігання корупції», а саме між поняттями «науково-педагогічна діяльність» та «викладацька діяльність». На нашу думку, в роботі слід було більше приділити уваги даній проблемі та шляхам її вирішення.

5. У підрозділі 2.3. дослідження авторка зазначає, що відповідно до чинного законодавства стадія перегляду прийнятого рішення може здійснюватися лише у випадку незгоди працівника з прийнятим рішенням та оскарженням ним вже застосованого дисциплінарного стягнення, тобто після реалізації прийнятого рішення, що може призвести до обмеження прав суб'єкта, щодо якого здійснювалося дисциплінарне провадження. На наш погляд, дисертанткою недостатньо приділено уваги даному питанню.

Висновок щодо відповідності дисертації встановленим вимогам.
Висловлені зауваження не знижують цінність проведеного дослідження та не впливають на загальну позитивну оцінку наукової роботи, її значення для науки адміністративного права і процесу, оскільки більшість зауважень носять

дискусійний характер. Здійснений Н.В. Медведенко творчий пошук заслуговує на повагу й підтримку.

Отримані авторкою висновки є науково обґрунтованими і в своїй сукупності розв'язують конкретне наукове завдання, що сприяє подальшому удосконаленню правових та організаційних засад дисциплінарного провадження, зокрема, в органах Національної поліції України. Дослідження, безумовно, має наукову цінність і сприятиме подальшому розвитку галузі адміністративного права і процесу. Положення дисертації викладено в опублікованих дисертанткою наукових статтях, а її зміст та отримані результати відображені в авторефераті.

Таким чином, викладене вище дозволяє вважати дисертацію Медведенко Надії Василівни на тему «Правові та організаційні засади дисциплінарного провадження в органах Національної поліції України» завершеним самостійним дослідженням, яке відповідає вимогам, що висуваються до дисертацій, поданих на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук, а також п. 11, 13 Порядку присудження наукових ступенів, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 24 липня 2013 року № 567 .

Авторка дисертації – Медведенко Надія Василівна заслуговує на присудження їй наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право.

Офіційний опонент:

професор кафедри адміністративного права
Київського національного університету імені Тараса Шевченка,
доктор юридичних наук, професор,
заслужений юрист України

А.І. Берлач

16 жовтня 2018 р.

Підпис засвідчую
Вчений секретар
КАРАУЛЬНА Н.В.
16.10.2018

