

Залужний В. Г.,
декан
Криворізького факультету
Національного університету «Одеська юридична академія»

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВА ХАРАКТЕРИСТИКА ПОЛІЦЕЙСЬКИХ КОМІСІЙ ЯК СУБ'ЄКТІВ ОЦІНЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ПОЛІЦЕЙСЬКИХ

ADMINISTRATIVE-LEGAL CHARACTERISTIC OF POLICE COMMISSIONS AS SUBJECTS OF EVALUATION OF POLICE ACTIVITY

Визначено стан нормативно-правового регулювання діяльності поліцейських комісій. Виокремлено та проаналізовано складові елементи адміністративно-правового статусу поліцейських комісій як постійно діючих колегіальних органів, що утворюються в апараті центрального органу управління поліції та її територіальних органах. Особу увагу приділено визначенню змісту та меті діяльності таких комісій. Досліджується структура та склад поліцейських комісій.

Ключові слова: поліцейська комісія, поліцейський, служба в органах поліції, оцінювання, просування по службі.

Определено состояние нормативно-правового регулирования деятельности полицейских комиссий. Выделены и проанализированы составляющие элементы административно-правового статуса полицейских комиссий как постоянно действующих коллегиальных органов, образующиеся в аппарате центрального органа управления полиции и ее территориальных органах. Особое внимание уделено определению содержания и цели деятельности таких комиссий. Исследуется структура и состав полицейских комиссий.

Ключевые слова: полицейская комиссия, полицейский, служба в органах полиции, оценки, продвижения по службе.

The author determines the legal state of police's commission activities. Police commissions have been identified as permanent collegial bodies formed both in the apparatus of the central police authority and in its territorial bodies in order to ensure the conduct of an open and transparent selection of persons for occupation of vacancies and promotion of police officers on the basis of objective evaluation their professional level and personal qualities, the correspondence of each occupied position and the definition of the prospect of official use in the police. The elements of the administrative and legal status of police commissions as permanent collegial bodies formed in the apparatus of the central police authority are identified and analyzed. Particular attention is paid to defining the content and purpose of police commissions. The structure and composition of police commissions are explored.

Key words: police commission, police officer, service in police, evaluation, promotion.

Постановка проблеми. На шляху розвитку України як демократичної, соціальної, правової держави та розбудови громадянського суспільства дедалі більшого значення набуває забезпечення дотримання прав, свобод та інтересів людини та громадянина як ключової цінності у діяльності всіх органів державної влади. Вирішення цих завдань є можливим лише за умови забезпечення професіоналізації органів внутрішніх справ у цілому та органів Національної поліції України зокрема. Вищезазначене зумовлює необхідність забезпечення високоефективної, результативної, дієвої та авторитетної діяльності поліцейських, що безпосередньо залежить від об'єктивності їх добору на службу в поліцію та просування по службі.

Окрім того, у зв'язку з реформуванням органів внутрішніх справ в Україні, оновленням законодавства в цій сфері, зокрема прийняття Закону України «Про Національну поліцію» 2015 р., громадяни отримали право брати участь у нових формах громадського контролю за діяльністю органів поліції, а саме шляхом входження до складу поліцейських комісій, що здійснюють оцінювання кандидатів під час добору на посади та їхнього просування по службі. Саме тому дослідження питання функціонування поліцейських комісій як суб'єкта оцінювання діяльності поліцейських відіграє надзвичайно важливу роль для ефективності та результативності функціонування поліції в Україні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Науково-теоретичне підґрунтя для дослідження питань, пов'язаних з оцінюванням діяльності поліцейських, було закладено у межах вивчення інституту державної служби та кадрового складника органів внутрішніх справ такими вченими-адміністративістами та фахівцями у галузі державного управління, як С.О. Андрієнко, О.М. Бандурка, В.І. Барка, Л.Р. Біла-Тіунова, Ю.З. Біла-Тюріна, Ю.П. Битяк, Х.З. Босак, В.М. Вац, В.С. Венедіктов, К.С. Ізбаш, М.І. Іншин, В.Ю. Кікінчук, Я.М. Когута, В.К. Колпаков, Ю.Ф. Кравченко, О.В. Крушельницька, О.В. Кушнір, О.В. Негодченко, Н.Р. Нижник, О.Ю. Синявська, В.О. Соболева, В.С. Цимбалюк та інші.

Метою статті є дослідження поліцейських комісій як спеціального суб'єкта оцінювання під час добору (конкурсу) кандидатів на вакантні посади та просування по службі поліцейських.

Виклад основного матеріалу. Відповідно до Закону України «Про Національну поліцію» [8] (далі – Закон 580-VIII) для забезпечення прозорого добору (конкурсу) та просування по службі поліцейських на підставі об'єктивного оцінювання рівня їх професійної компетентності передбачено створення постійно діючих поліцейських комісій. У загальному розумінні поліцейські комісії – це постійно діючі колегіальні органи, що утворюються як в апараті центрального органу управління поліції, так і в її територіальних органах з метою забезпечення проведення відкрито-

го та прозорого добору осіб для зайняття вакантних посад та просування по службі поліцейських на підставі об'єктивного оцінювання їх професійного рівня та особистих якостей, відповідності кожного займаній посаді і визначення перспективи службового використання в органах поліції.

Правова регламентація діяльності поліцейських комісій як постійно діючих колегіальних органів, що утворюються в апараті центрального органу управління поліції, здійснюється як на законодавчому рівні, так і відповідними підзаконними нормативно-правовими актами. Конституцією України закріплено право громадян брати участь в управлінні державними справами; право на свободу об'єднання у громадські організації для здійснення і захисту своїх прав і свобод та задоволення політичних, економічних, соціальних, культурних та інших інтересів; право на письмові та колективні звернення до органів державної влади та місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів, що зобов'язані розглянути звернення і дати обґрунтовану відповідь [2] (2 із 5 членів поліцейських комісій – представники від громадськості). Нормативну основу діяльності поліцейських комісій становлять також: Закон України «Про Національну поліцію» [8], Постанова Кабінету Міністрів України «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» [6]; Порядок діяльності поліцейських комісій (затверджений Наказом МВС № 1631 від 2015 р.) [5], Типовий порядок проведення конкурсу на службу до поліції та/або зайняття вакантної посади, (затверджених Наказом МВС України № 1631 2015 року) [9]. Саме цими нормативно-правовими актами здійснюється врегулювання таких питань: особливості формування та склад поліцейських комісій; порядок залучення цих комісій до вирішення кадрових питань у поліції; питання організаційного забезпечення їхньої роботи тощо.

З'ясування змісту, меж та особливостей діяльності поліцейських комісій як суб'єкта оцінювання діяльності поліцейських є можливим з урахуванням таких нормативно визначених критеріїв:

- мета й завдання діяльності;
- структурна характеристика органу;
- виокремлення адміністративних повноважень та функцій [3, с. 171–174].

Як уявляється, ці критерії складають зміст поняття «адміністративно-правовий статус поліцейської комісії».

Аналіз Закону 580-VIII дозволяє визначити мету та завдання діяльності поліцейських комісій, зокрема, метою її є забезпечення: 1) прозорого добору (конкурсу) кандидатів на зайняття вакантних посад поліцейських; 2) просування по службі поліцейських шляхом визначення відповідності їх посаді та перспективи службового використання в органах поліції; 3) об'єктивного оцінювання професійного рівня та особистих якостей кожного поліцейського [8].

Стосовно завдання поліцейських комісій слід зазначити, що ним є здійснення оцінювання діяльності поліцейських на різних етапах проходження служби,

зокрема, добір на вакантні посади передбачає оцінювання як професійних, так і особистісних якостей кандидатів та визначення спроможності кожного з них ефективно, якісно та результативно виконувати у майбутньому встановлені обов'язки за посадою. Діяльність з оцінювання поліцейських під час просування їх по службі полягає у визначенні результативності та ефективності виконання ними посадових обов'язків, здатності та бажанні осіб здійснювати професійне навчання, підвищувати рівень професійної компетентності.

Визначені мета та завдання перебувають у тісному взаємозв'язку з повноваженнями (сукупністю прав та обов'язків) поліцейських комісій. Аналіз чинного законодавства свідчить про те, що усі повноваження поліцейських комісій можна поділити на дві групи: основні та додаткові.

До основних повноважень поліцейських комісій слід віднести: а) проведення відбору (конкурсу) на службу в органи (заклади, установи) поліції, крім прийому на навчання до вищих навчальних закладів із специфічними умовами навчання, які здійснюють підготовку поліцейських; б) проведення конкурсу для призначення на вакантну посаду [8].

Додатковим повноваженням поліцейських комісій слід вважати встановлення пріоритетів для поліції та її територіальних органів. Відповідно до ч. 2 ст. 86 Закону 580-VIII з метою інформування громадськості про діяльність поліції керівник поліції та керівники територіальних органів поліції раз на рік готують та публікують на офіційних веб-порталах органів поліції звіт про діяльність поліції. При цьому щорічний звіт про діяльність поліції та територіальних органів поліції повинен містити аналіз ситуації зі злочинністю у країні чи регіоні відповідно, інформацію про заходи, які вживалися поліцією, та результати цих заходів, а також інформацію про виконання пріоритетів, поставлених перед поліцією та територіальними органами поліції відповідними поліцейськими комісіями [8]. Така інформація має стати невіддільною частиною щорічних звітів про діяльність поліції та територіальних органів поліції. Наразі порядок реалізації такого повноваження поліцейської комісії не визначений ані в Законі, ані на підзаконному рівні [1, с. 23]. У зв'язку з вищезазначеним вбачається, що для впровадження на практиці положень щодо встановлення поліцейськими комісіями пріоритетів діяльності для територіальних органів поліції необхідно розробити та затвердити відповідний спеціальний нормативно-правовий акт.

Важливо зазначити, що на злагодування діяльності поліцейських комісій впливає внутрішній її устрій та, відповідно, зовнішня організаційна форма існування. Поліцейські комісії утворюються як на загальнодержавному, так і на місцевому рівнях. Загальна чисельність кожної поліцейської комісії складає п'ять осіб. Повноваження щодо призначення членів такої комісії розмежовуються між Міністерством внутрішніх справ України, керівником поліції, керівником відповідного територіального органу (закладу, установи) поліції (у разі визначення скла-

ду комісії територіальних органів) та громадськістю, що сприяє забезпеченню публічності, прозорості та об'єктивності проведення кадрової політики. Персональний склад поліцейської комісії апарату Національної поліції України затверджується наказом Національної поліції України.

Так, до складу поліцейської комісії апарату центрального органу управління поліції входять п'ять осіб, серед яких:

1) два представники, які визначаються Міністром внутрішніх справ України не з числа поліцейських. Відповідно до Порядку діяльності поліцейських комісій [5] такі особи призначаються з числа: а) працівників МВС; б) народних депутатів України; в) представників громадських та/або правозахисних організацій; г) проектів міжнародної технічної допомоги, громадськості та засобів масової інформації. Зазначені особи включаються до складу поліцейської комісії за пропозиціями, які були отримані після розміщення відповідних оголошень на офіційних веб-сайтах Міністерства внутрішніх справ, Національної поліції України чи органів поліції, та за їх згодою.

2) один представник, визначений керівником поліції. Голова Національної поліції України визначає кандидатуру представника поліцейської комісії з числа працівників апарату поліції або особу, у разі наявності її згоди, з числа народних депутатів України, працівників МВС, представників громадських, правозахисних організацій, проектів міжнародної технічної допомоги, громадськості та засобів масової інформації [5].

3) два представники громадськості, які рекомендовані Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини, з числа осіб, які відповідають трьом критеріям: а) мають бездоганну репутацію – тобто є наявною сукупність підтвердженої інформації про таку фізичну особу, що дає можливість дійти висновку про відповідність її діяльності вимогам законодавства, а також про відсутність судимості, яка не знята або не погашена в установленому законом порядку [7]; б) високі професійні та моральні якості – індивідуальні якості особи, які впливають на можливість виконання визначених законодавством обов'язків та завдань; в) суспільний авторитет – наявність у особи загальноновизнаної довіри з боку громадськості.

Натомість склад поліцейської комісії територіальних органів поліції формується дещо ширшим колом суб'єктів, зокрема:

1) по одному представнику визначають: Міністр внутрішніх справ України (обирає особу не з числа поліцейських); керівник поліції; керівник відповідного територіального органу (закладу, установи) поліції;

2) два представники громадськості, які обрані відповідною обласною радою, Верховною Радою Автономної Республіки Крим, Київською міською радою, Севастопольською міською радою з числа осіб, які мають бездоганну репутацію, високі професійні та моральні якості, суспільний авторитет [8].

Варто акцентувати увагу на тому, що до складу будь-якої поліцейської комісії входять дві осо-

би з числа громадськості. Участь представників громадськості у діяльності поліцейських комісій є прикладом правовідносин, у яких ці суб'єкти мають можливість реалізовувати свою активну адміністративну правосуб'єктність, тобто виступають не об'єктом адміністративно-правового регулювання, а здійснюють активну взаємодію з органами поліції, безпосередньо впливаючи на їх діяльність.

Важливо зазначити, що залучення громадськості до діяльності органів державної влади в цілому та органів внутрішніх справ зокрема не є нововведенням. Так, Постановою Кабінету Міністрів України «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» [6] передбачалося створення для сприяння участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики у складі міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, державних адміністрацій тимчасових консультативно-дорадчих органів – громадських рад. Саме такі ради повинні були стати дієвим механізмом громадського контролю. Однак у структурі органів внутрішніх справ вони утворювались за тими самими правилами, що і в інших органах державної влади, не враховуючи специфіки діяльності таких органів, у зв'язку з чим їх функціонування не відповідало передбаченій у законодавстві першочерговій меті. Окрім того, громадські ради при Міністерстві внутрішніх справ складалися лише з представників залежних від міліції організацій через недосконалість процедури рейтингового голосування під час їх формування [1, с. 15].

З урахуванням негативної практики функціонування громадських рад при Міністерстві внутрішніх справ та його територіальних управліннях, представників громадськості до складу поліцейських комісій обирають чітко визначені суб'єкти за трьома критеріями: а) бездоганність репутації особи; б) її професійні та моральні якості; в) суспільний авторитет. Такий громадський контроль за поліцією покликаний сприяти підвищенню прозорості її діяльності.

Практика залучення громадськості до здійснення координаційної, контрольної діяльності у правоохоронній сфері в останні роки набуває все більшого розповсюдження в розвинутих країнах світу. Так, у США практично в усіх штатах створено незалежні громадські служби (комісії), в обов'язки яких входить: рекрутування і призначення поліцейських на всі невикористані посади; висування і призначення поліцейських на вищі посади. Працівники комісій наділені широкими повноваженнями, зокрема вони: а) проводять атестації; б) розглядають апеляції співробітників на ті призначення, які залишилися в компетенції адміністрації; в) регулюють робочий час поліцейських; г) визначають їх функціональні обов'язки; д) контролюють питання дисципліни, пенсійного та соціального забезпечення. Ці комісії зазвичай є нечисленними: в них входить від трьох до дев'яти осіб. Всі члени – цивільні особи, яких затверджує голова тієї території, на якій функціонує орган. Склад комісії затверджується на певний строк, протягом якого залишається незмінним [1].

Основною організаційною формою діяльності поліцейських комісій є засідання, які проводяться відкрито і гласно. Забезпечення діяльності і проведення засідань поліцейських комісій здійснює апарат відповідного підрозділу поліції. Для виконання покладених повноважень члени комісії користуються правом доступу до публічної інформації поліції, в тому числі з обмеженим доступом, крім таємної інформації [8].

Висновки. Таким чином, можна дійти висновку, що поліцейські комісії є новим інструментом вирі-

шення кадрових питань у Національній поліції України, який запроваджено у зв'язку з реформуванням органів внутрішніх справ у 2015 році. Вони створюються з метою забезпечення проведення відкритого та прозорого добору осіб для зайняття вакантних посад та просування по службі поліцейських на підставі об'єктивного оцінювання їх рівня професійної компетентності та особистих якостей, відповідності кожного займаній посаді і визначення перспективи службового використання в органах поліції.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Банчук О., Крапивін Є., Малишев Б. Поліцейські комісії в Україні: звіт за результатами дослідження. Київ. Софія-А, 2018. 192 с.
2. Конституція України від 28 червня 1996 року № 254к/96-ВР. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 01.10.2018).
3. Мельник Р.С., Бевзенко В.М. Загальне адміністративне право: Навч. посібник. Київ. Ваіте, 2014. 376 с.
4. Мінка Т.П. Науково-практичний коментар Закону України «Про Національну поліцію». Дніпро. Дніпропетр. держ. ун-т внутр. справ, 2017. 480 с.
5. Порядок діяльності поліцейських комісій: затв. наказом Міністерства внутрішніх справ від 25.12.2015 р. № 1631. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0049-16> (дата звернення: 02.10.2018).
6. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики: Постанова Кабінету Міністрів України від 03.11.2010 р. № 996. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-%D0%BF> (дата звернення: 01.10.2018).
7. Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення: Закон України від 14.10.2014 р. №1702-VII. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1702-18> (дата звернення: 30.09.2018).
8. Про Національну поліцію: Закон України від 02.07.2015 р. №580-VIII. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19> (дата звернення: 01.10.2018).
9. Типовий порядок проведення конкурсу на службу до поліції та/або зайняття вакантної посади: затв. наказом Міністерства внутрішніх справ від 25.12.2015 р. № 1631. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0049-16> (дата звернення: 02.10.2018).