

Солнцева Х. В.,

*кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри адміністративного
права та адміністративної діяльності*

Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

УДОСКОНАЛЕННЯ АДМІНІСТРУВАННЯ ПОЛІЦЕЙСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В УКРАЇНІ: СУЧАСНИЙ ПОГЛЯД

IMPROVING THE ADMINISTRATION OF POLICE ACTIVITY IN UKRAINE: A MODERN VIEW

В умовах стрімкого розвитку системи органів Національної поліції України вбачаються докорінні зміни вже усталеної протягом багатьох десятиліть радянської неефективної системи. Ці перетворення мають своє обґрунтування політичними та соціальними змінами, що відбуваються в Україні, що своєю чергою мають як позитивний, так і негативний характер. Проведена поліцейська реформа довела свою ефективність та принесла чимало позитивних змін у поліцейську діяльність, однак багато проблем так і залишилися невирішеними та наразі потребують комплексного вирішення.

Автор аналізує сучасні проблеми, які виникають у зв'язку з регулюванням та адмініструванням поліцейської діяльності, а також недоліки та прогалини чинного законодавства. На основі цього аналізу автором були розроблені конкретні пропозиції щодо внесення змін до чинних правових норм та надано мотивоване обґрунтування необхідності внесення таких змін.

Аналізуючи систему публічних послуг, автор доходить висновку, що їх якість, зокрема, залежить від якості кадрового забезпечення в органах Національної поліції та їх публічного адміністрування. При цьому компетентність та професійність поліцейських є необхідними умовами для прийняття ефективних управлінських рішень, забезпечення законності, ефективного захисту прав і свобод людини та громадянина, а також дотримання правопорядку у державі.

Однак органи Національної поліції, які виступають складовим елементом національної правозахисної системи, на сьогоднішній день за своїми організаційними аспектами повною мірою не відповідають потребам, що є необхідними для соціального, політичного та економічного розвитку України. У зв'язку із цим чинне законодавство потребує певних змін та нововведень, зокрема, але не виключно, в сфері адміністрування поліцейської діяльності та кадрового забезпечення посадової структури органів Національної поліції.

Ключові слова: *органи Національної поліції, правозахисна діяльність, демократичне суспільство, кадровий склад, конкурсний добір.*

In the conditions of rapid development of the system of bodies of the National Police of Ukraine, it is important to apply radical changes to the inefficient Soviet Union's system. These transformations are justified by the political and social changes taking place in Ukraine and can be both positive and negative. The police reform has proved its effectiveness and has brought many positive changes to policing, but many problems remain unresolved and need to be decided comprehensively.

The author analyzes the current problems that arise in connection with the regulation and administration of police activity, as well as shortcomings and gaps in current legislation. Based on this analysis, the author has developed specific proposals for amendments to existing legal norms and provided a reasoned justification for the need for such changes.

Analyzing the system of public services, the author concludes that their quality, in particular, depends on the quality of staffing in the National Police and their public administration. At the same time, the competence and professionalism of police officers are necessary conditions for making effective management decisions, ensuring the rule of law, effective protection of human rights and freedoms, as well as law and order in the state.

However, the bodies of the National Police, which are an integral part of the national human rights system, currently organizational aspects do not fully meet the needs necessary for the social, political, and economic development of Ukraine. In this regard, the current legislation needs some changes and innovations, in particular, but not exclusively, in the field of police administration and staffing of the National Police.

Key words: *bodies of the National Police, human rights activities, democratic society, staff, competitive selection.*

Постановка проблеми. У сучасних умовах кожна особа, як громадяни, так і особи без громадянства, іноземці та іноземні громадяни, з погляду економічного та соціального становища зазнають значних впливових дій, що спричинені різними явищами. Ця ситуація посилює роль органів Національної поліції в житті кожної особи, яка знаходиться на території України та поза її межами. Зазначене значно посилює попит дослідження відповідного питання з огляду на потребу у повсякденному розвитку правозахисної системи, її кадрового, нормативно-правового та функціонального забезпечення.

Так, вищевикладене свідчить про наявність актуальної необхідності дослідження цього питання з погляду науково-теоретичного та практичного значення, що своєю чергою полягає у потребі модернізації механізму на загальнонаціональному та внутрішньо організаційному рівнях діяльності поліцейських. Формулювання принципів та основоположних засад, на яких будується охорона громадського порядку крізь призму внесення змін та доповнення положень чинного законодавства України, має на меті удосконалення та адаптування різних систем до загальної, вираженої процедури.

Модель правозахисних органів, що наразі діє, звісно, відповідає демократичним, соціальним та правовим канонам розвитку держави, однак потребує нововведень з огляду на недосконалість її адміністрування у світлі концептуального підходу вирішення деяких наявних проблем сьогодення. Одним із найважливіших аспектів, що виступає завданням розвитку належного демократичного суспільства, є захист прав людини та її основоположних свобод, підтримання законного порядку. Відповідне завдання покладається передусім на органи Національної поліції через стабільний та ефективний функціональний підхід, що регламентується законодавством України.

Досягнення бажаного результату та задоволення відповідних потреб є неможливим без кваліфікованих спеціалістів у цій сфері, що обрані та призначені на посаду шляхом складного належного, законного та прозорого добору. У зв'язку із цим та з огляду на необхідність забезпечення такої основоположної категорії принципу верховенства права, як правова визначеність, яка втілюється через припис «текст законодав-

чих актів має бути зрозумілим та доступним для кожного», автор вважає за необхідне висловити свою думку стосовно законодавчого забезпечення кадрового добору в одному із основних органів правозахисної системи України – органі Національної поліції.

Мета дослідження. Визначення особливостей здійснення адміністрування в органах Національної поліції, внесення авторських пропозицій щодо удосконалення чинного законодавства України внаслідок загального аналізу конкретного проблемного питання забезпечення кадрових прогалин належним регулюванням.

Аналіз останніх досліджень. Питання вдосконалення національного управління та адміністрування органів Національної поліції в своїх доктринальних науково-теоретичних доробках вивчали такі вчені, як О. Бандурка, В. Плішкін, Е. Багіров та інші.

Автори на загальнонаціональному рівні висвітлювали нагальні питання розвитку законодавств в сфері забезпечення діяльності поліцейських. До того ж важливий внесок у розвиток наукового підґрунтя в сфері кадрового забезпечення органів Національної поліції зробив В.В. Сокурєнко

Виклад основного матеріалу. Ухвалення закону України «Про Національну поліцію» вивело на новий рівень національну систему правоохоронних органів та загального законодавства, що регулює їхню діяльність. Однак необхідно вказати, що попри таке законодавче досягнення, ряд питань залишаються невирішеними.

Наразі діяльність Національної поліції України врегульована Конституцією України [1], міжнародними нормативно-правовими актами, низкою Законів України та підзаконних нормативно-правових актів.

Своєю чергою один із відомих українських правозахисників, а саме Е. Багіров, який поглиблено досліджував закон України «Про Національну поліцію», зазначав, що останній «є недосконалою та недоробленою копією закону України «Про міліцію», положення якого не узгоджуються із Конвенцією про захист прав людини та основоположних свобод». Також у своїй роботі він зазначав, що у зв'язку із скасуванням положень про повноваження органів прокуратури щодо здійснення прокурорського нагляду на сьогоднішній день відсутні шляхи, які встанов-

люють певні запобіжники щодо оскарження дій чи бездіяльності поліцейського [2].

При цьому В.А. Глуховець зазначає, що наразі присутні тенденції щодо підвищення рівня довіри населення до Національної поліції, усвідомленості та правової культури поліцейських, дотримання ними дисципліни та законності [3].

Так, дійсно, необхідно зазначити, що із виключенням прокурорського нагляду із системи, зокрема оскарження та контролю за здійсненням повноважень службовими особами органів Національної поліції, спектр способів захисту прав осіб дещо звузився, але на сьогоднішній день в Україні діє система судового контролю, яка передбачає ряд різних підстав щодо оскарження тих чи інших дій поліцейських, тому таке зауваження автор вбачає неповно обґрунтованим.

До того ж на противагу зазначеній вище позиції необхідно вказати, що у зв'язку із впровадження в систему поліції України такого загальноприйнятого європейського принципу, як деполітизація органів Національної поліції, що означає повне викоренення їх із системи Міністерства внутрішніх справ України, потреба в жорсткому контролі відпадає. Наслідком викладеного положення є закріплення на законодавчому рівні такої основної функції, як надання поліцейських послуг.

Так, відповідно до приписів статті 2 закону України «Про Національну поліцію» «Завданнями поліції є надання поліцейських послуг у сферах: забезпечення публічної безпеки і порядку; охорона прав і свобод людини, а також інтересів суспільства і держави; протидія злочинності; надання в межах, визначених законом, послуг з допомоги особам, які з особистих, економічних, соціальних причин або внаслідок надзвичайних ситуацій потребують такої допомоги» [4]. Положення законодавства України сформовані таким чином, що метою викладення першочергових статей є закріплення основних засад, завдань та положень того чи іншого нормативно-правового акта. Таким чином, у зв'язку із тим, що закон України «Про Національну поліцію» не містить підґрунтя іншого, аніж процитованого, необхідно вказати, що першим та єдиним завданням поліцейських є надання ними однойменних послуг, які своєю чергою надалі за текстом закону розкриваються крізь призму різних засобів та прийомів реалізації.

Розкриваючи систему надання поліцейських послуг, можна дійти висновку, що вони знаходяться у прямій залежності від якості кадрового забезпечення в органах Національної поліції та, відповідно, від публічного адміністрування останніх. Прийняття ефективних рішень управлінського характеру із дотриманням усіх основних вимог, зокрема вимоги своєчасності, значущості та дієвості, як не дивно, на пряму залежать від професіоналізму та компетентності службових осіб, що займають адміністративні посади. До того ж неможливо обійти й аспект висококваліфікованого виконання таких рішень, що покладається на посадових осіб органів Національної поліції нижчого рівня чи рангу.

До усього зазначеного необхідно вказати, що виникнення, зміна та припинення організаційно-управлінської діяльності та відносин є неможливим у їх здійсненні та удосконаленні без наявних належним чином сформованих кадрових надбань та фахового наповнення відповідними спеціалістами, що мають науково-практичний досвід. Перед тим, як встановлювати пріоритети у напрямках розвитку та покращення системи адміністративного управління, необхідно визначитись із тим, як саме доцільно вживати такі поняття, як «кадри органів Національної поліції» та «посадовий персонал органів Національної поліції».

Так, варто вказати, що такий науковець, як О.М. Бандурка, не виключає факту тотожності цих понять і вказує на те, що персоналом виступає категорія осіб, що є основним штатним складом, до повноважень яких належить здійснення організаційних повноважень відповідно до трудового розпису, професії та спеціальності. Таким же визначенням можна охарактеризувати й кадровий склад Поліції [5, с. 185–186]. Водночас В.М. Плішкін зазначає, що кадрами є певна категорія осіб, на яких покладений обов'язок виконання основної професії та обов'язків за фахом у межах штатного наповнення органу чи структурного управління органу Національної поліції [6, с. 609].

Своєю чергою необхідно вказати, що законодавство України, що регулює питання конкурсного добору службових та посадових осіб в органах Національної поліції, а саме Наказ Міністерства внутрішніх справ України «Про затвердження типового порядку проведення

конкурсу на службу до поліції та/або зайняття вакантної посади» від 25.12.2015 № 1631, закріплює такий припис: «Служба персоналу (кадрового забезпечення) органу поліції, де проходить конкурс, проводить перевірку документів, поданих кандидатами, на відповідність загальним вимогам, визначеним в оголошенні про проведення конкурсу, та інформує про це поліцейську комісію» [7]. Необхідно вказати, що саме в цьому аспекті проявляється недосконалість законодавства, адже подібне викладеному поняття містить і закон України «Про Національну поліцію», однак на сьогоднішній день існує ряд науково-практичних доробок, що чітко розмежовують два за своєю суттю різних поняття.

У зв'язку із зазначеним, системно проаналізувавши положення чинного законодавства, що дотично розкривають це питання, наукові доробки, закріплені в доктринальних висновках, автор вважає за необхідне висловити власну думку стосовно розмежування спірних понять задля внесення власного бачення в цю ситуацію та узагальнення вже наявного підходу і відтак запропонувати законодавче закріплення цих понять. Так, першою пропозицією буде внесення змін до положень частини першої статті 52 закону України «Про Національну поліцію» в частині заміни такого поняття, як «добір осіб», на «добір осіб кадрового складу органів національної поліції». До того ж у такому разі необхідно надати тлумачення нововведеному поняттю. У зв'язку із цим автор пропонує викласти частину першу статті 52 закону України «Про Національну поліцію» у наступній редакції:

Стаття 52. Конкурс на посаду поліцейського

1. З метою добору осіб кадрового складу органів Національної поліції, здатних професійно виконувати повноваження поліції та посадові обов'язки за відповідною вакантною посадою, у випадках, передбачених цим Законом, проводиться конкурс на службу в поліції та/або на зайняття вакантної посади (далі – конкурс).

Кадрами органів Національної поліції є поліцейські, що мають відповідний статус, який регламентується положеннями чинного законодавства України, що перебувають на займаних посадах у відповідному структурному підрозділі Національної поліції відповідно до штатного розпису та/або поліцейські, що мають відрядження, пов'язане із проходженням служби з метою,

зокрема, але не виключно, підвищення професійної кваліфікації або навчання з метою здобуття відповідного наукового кваліфікаційного рівня в спеціальних підрозділах Національної поліції.

Основними ознаками утлумаченого поняття є наявність службового звання, обов'язків, пов'язаних із постійною професійною діяльністю, та спеціально-визначеного законом грошового забезпечення.

Стосовно поняття персоналу органів Національної поліції варто вказати на те, що, по-перше, це поняття необхідно розміти більш широко, ніж вищевикладене. Окрім поняття кадру, воно ще включає ряд цивільних посад органів Національної поліції, що працюють за трудовим договором та штатним розписом і можуть за сумісництвом виконувати іншу роботу, що має некваліфікований характер. До таких осіб належать, наприклад, посадові особи фінансових чи матеріально-технічних управлінь органів Національної поліції або ж обслуговуючий персонал. Основною ознакою такої категорії працівників виступає неможливість їх приналежності до кадрового складу Поліції.

У зв'язку із вищевикладеними висновками варто розуміти, що кожна із наведених у межах дослідження категорій має бути належно регламентованою чинним законодавством України. Цей процес має свій прояв крізь призму визначення кадрової політики. Варто привести до прикладу влучне трактування науковцем В.В. Сокуреном цього поняття, що полягає у розумінні кадрової політики як закономірної реалізації конкретного заходу, що спрямований та зумовлений формуванням стабільного складу висококваліфікованих працівників кадрового складу в органах Національної поліції, що має свій прояв у його підборі, підготовці та розстановці та створенні сприятливих умов у його професійному та особистому розвитку [8, с. 291].

Закон України «Про Національну поліцію» та Наказ Міністерства внутрішніх справ України «Про затвердження типового порядку проведення конкурсу на службу до поліції та/або зайняття вакантної посади» від 25.12.2015 № 1631 визначає загальні засади проведення добору на зайняття тої чи іншої посади та здобуття звання поліцейського. Зазвичай такий добір проводиться шляхом реалізації трьохетапної процедури, яка складається із тестування: на знання законо-

давчої бази (професійний тест); на загальні здібності і навички (тест загальних навичок); особистісних характеристик (психологічний тест); перевірки рівня фізичної підготовки та співбесіди. Перші два етапи задовільно в нормовані цим порядком. У разі із співбесідою необхідно враховувати суб'єктивний аспект контролюючого суб'єкта, а саме поліцейської комісії. У зв'язку із цим необхідно зазначити, що така діяльність має бути покроково закріплена в чинному законодавстві України, однак на сьогоднішній день необхідно зазначити, що ті декілька пунктів, які законодавець передбачив у вищезгаданому Наказі, не повністю розкривають сутність такого не менш важливого, а головне – заключного етапу конкурсу на зайняття служби. В такому разі автор вбачає за необхідне запропонувати власний погляд на цю процедуру і закріпити Главу 8 Наказу Міністерства внутрішніх справ України «Про затвердження типового порядку проведення конкурсу на службу до поліції та/або зайняття вакантної посади» від 25.12.2015 № 1631 у наступній редакції:

VIII. Співбесіда

1. Співбесіда з кандидатом проводиться поліцейською комісією. Метою цього етапу конкурсного добору до кадрового складу органу Національної комісії є оцінка професійної компетенції кандидатів законно встановленим вимогам чинного законодавства України, які не піддавались оцінці на попередніх етапах конкурсного добору.

Встановлення відповідності кандидата вимогам щодо наміру добросовісно дотримуватись правил етичної поведінки поліцейських.

2. Під час співбесіди поліцейська комісія вивчає результати тестувань, рівня фізичної підготовки та документи кандидата, які подані ним особисто та надані службою персоналу (кадрового забезпечення).

2-1. Поліцейська комісія має провадити свою діяльність повно, всебічно та неупереджено. У разі наявності підстав та виникнення сумнівів щодо неможливості забезпечення належної процедури конкурсного добору член поліцейської комісії зобов'язаний заявити самовідвід.

Загальними підставами для заяви самовідводу членом поліцейської комісії є:

якщо він особисто, його близькі родичі чи члени його сім'ї заінтересовані в результатах

здійснення конкурсного добору кандидатів до кадрового складу органів Національної поліції; за наявності інших обставин, які викликають сумнів у його неупередженості;

2-2. За наявності підстав, передбачених п. 2-1 глави 8 цього Порядку кандидат до кадрового складу органів Національної поліції має право заявити відвід будь-якому члену поліцейської комісії.

2.3. Питання про відвід члена поліцейської комісії вирішується іншими членами поліцейської комісії, про що невідкладно має бути повідомлений керівник відповідного органу Національної поліції.

3. Під час проведення співбесіди з кандидатом поліцейська комісія з'ясовує його професійні, морально-ділові якості, управлінсько-організаторські здібності.

3-1. У процесі оцінювання здібностей кандидата поліцейська комісія має разом із остаточними результатами надати секретарю відомості-тлумачення свого рішення, в якому:

2 бали – кандидат має усі морально-ділові якості та необхідні управлінсько-організаційні якості, висунуті до нього під час проходження співбесіди;

1 бал – кандидат має морально-ділові якості та управлінсько-організаторські здібності, що є мінімально достатніми для виконання ним покладених обов'язків;

0 балів – кандидат унаслідок проведення співбесіди не проявив та не задовольнив жодних з поставлених до нього вимог.

4. Після завершення співбесіди поліцейська комісія за згодою кандидата може направити його для проходження тестування на поліграфі в порядку, визначеному Міністерством внутрішніх справ України відповідно до вимог законодавства.

Рішення щодо таких кандидатів приймаються поліцейською комісією після отримання результатів тестування на поліграфі.

5. Після остаточного закінчення етапів проведення співбесіди голова поліцейської комісії має повідомити її секретаря про кінцеві результати з урахування, зокрема й результати тестування на поліграфі. Секретар комісії має належним чином, невідкладно опісля завершення співбесіди скласти протокол та відомість балів кандидата, копія якого має бути обов'язково вручена кандидатові.

Примітка: Кандидат, який не набрав відповідної кількості балів, не пройшов та/або не з'явився для проходження попередніх етапів конкурсного добору до кадрового складу органів Національної поліції, не може бути допущений до його атестації поліцейською комісією під час співбесіди*

Висновки. Таким чином, справедливо дійти наступних висновків.

Управлінська діяльність виступає такою, розвиток якої прямо та безпосередньо залежить від кадрового наповнення органів Національної поліції. Функція надання поліцейських послуг потребує наявності у кожної особи кадрового складу органів Національної поліції належної кваліфікації, практичного та, бажано, науково-теоретичного досвіду. Ряд положень закону України «Про Національну поліцію», не зважаючи на їх повну сформованість, на сьогоднішній день потребують деяких змін, зокрема з огляду на процедуру конкурсного добору.

Сфера належного системного добору кадрів перебуває на етапі інтенсивного розвитку та змін, що показово відображається на ефективному здійсненні поліцейською комісією повноважень, передбачених чинним законодавством України.

Проаналізувавши ряд вагомих позицій науковців, положень чинного законодавства України, автором були запропоновані власні нововведення, що, на його думку, підлягають затвердженню з підстав неможливості належного функціонування системи добору кадрового складу органів Національної поліції на відповідні посади. Так, автором були запропоновані зміни в частині загальноприйнятого законодавчо закріпленого поняття «кадрів» в органах Національної поліції, введення інституту відводів під час здійснення останнього етапу конкурсного добору – співбесіди, та встановлення чіткої градації балів за наслідком її проведення.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Конституція України від 28 червня 1996 року. *Відомості Верховної Ради України* (ВВР. 1996. № 30. Ст. 141. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>.
2. Якою стане нова поліція України? URL: <https://rian.com.ua/analytics/20150806/371779793.html>.
3. Глуховець В.А. Національна поліція: стан та проблеми реформування. *Форум права* 2016. № 5 URL: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2016_5_5.pdf.
4. Про Національну поліцію: Закон України від 02.07.2015 року № 580-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 40-41. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19#Text>.
5. Бандурка О.М. Управління в органах внутрішніх справ України : підручник. Харківський національний університет внутрішніх справ, 1998. 480 с.
6. Плішкін В.М. Теорія управління органами внутрішніх справ : підручник / за редакцією кандидата юридичних наук Кравченка Ю.Ф. Київ : Національна академія внутрішніх справ України, 1999. 702 с.
7. Наказ Міністерства внутрішніх справ України «Про затвердження типового порядку проведення конкурсу на службу до поліції та/або зайняття вакантної посади» від 25.12.2015 № 1631. *Відомості Верховної Ради України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0050-16#n4>.
8. Сокурченко В.В. Управління органами Національної поліції України. Харківський національний університет внутрішніх справ. Харків : Стильна типографія, 2017. 580 с.