

С.М. Лелет,  
здобувач ДНДІ МВС України

## ПРОБЛЕМИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПРОВЕДЕННЯ АТЕСТУВАННЯ ТА ПРОХОДЖЕННЯ СЛУЖБИ В НАЦІОНАЛЬНІЙ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ

*У статті проаналізовано низку проблем адміністративно-правового регулювання проведення атестування та проходження служби працівниками Національної поліції України й окреслено шляхи їх вирішення. Зроблено ряд висновків про те, що реформування структури Міністерства внутрішніх справ неможливе без удосконалення правового регулювання проходження служби поліцейським як основним структурним елементом правоохоронної системи. Отже, соціально-правова захищеність поліцейського є запорукою високої ефективності, організованості і стабільності охорони громадської безпеки та правопорядку в державі.*

**Ключові слова :** адміністративно-правове регулювання, проходження служби, працівник, Національна поліція України, реформування.

*В статье проанализирован ряд проблем административно-правового регулирования проведения аттестации и прохождения службы сотрудниками Национальной полиции Украины, а также очерчены пути их решения. Сделан ряд выводов о том, что реформирование структуры Министерства внутренних дел является невозможным без совершенствования правового регулирования прохождения службы полицейским как основным структурным элементом правоохранительной системы. Следовательно, социально-правовая защищенность полицейского является залогом высокой эффективности, организованности и стабильности охраны общественной безопасности и правопорядка в государстве.*

**Ключевые слова:** административно-правовое регулирование, прохождение службы, работник, Национальная полиция Украины, реформирование.

*Paper analyzes a number of problems of an administrative-legal regulation of the service by the employees of the National Police of Ukraine and outlines the ways of their solution. A number of conclusions reforming the structure of the Ministry of Internal Affairs is impossible without the improvement of the legal regulation of the police service as the main structural element of the law enforcement system. Consequently, the socio-legal protection of the police is the key to high efficiency, organization and stability of the protection of public security, law and order in the state.*

**Keywords:** administrative-legal regulation of the service, the National Police of Ukraine, reforming.

На сьогодні практично у всіх сферах державотворення відбуваються процеси реформування. Це стосується, зокрема, інституалізації проходження служби працівників Національної поліції України, що здійснюється згідно з розробленою стратегією, спрямованою на підвищення ефективності професійної діяльності та зміцнення авторитету поліцейських. Якщо держава забезпечує життєдіяльність

суспільства як системи через використання влади, то право – через нормативне регулювання. Так, принципи волі та справедливості, які містяться в праві, мають діяти як важливий стабілізуючий та заспокійливий фактор. Враховуючи швидкоплинність змін, яких зазнають зміст та реалізація проходження служби поліцейськими, на сьогодні особливої гостроти та значущості набуває питання вдосконалення адміністративно-правового регулювання проходження служби поліцейськими, зокрема змін умов служби й практичного застосування законодавства. Досі не відповідають сучасним реаліям низка положень чинних нормативно-правових актів щодо здійснення переміщення поліцейських по службі, проведення їхньої атестації, стану реалізації контрактної основи прийняття на службу, механізму проходження служби. Забезпечення поліцейським належних умов проходження служби і законодавчо впорядкованих підстав та порядку їх змін на відповідному рівні позитивно позначиться на підвищенні ефективності діяльності Національної поліції України, що вказує на актуальність цього дослідження.

Мета статті – дослідження проблеми адміністративно-правового регулювання проведення атестування та проходження служби працівниками Національної поліції України та шляхів їх вирішення.

Деякі аспекти зазначеної проблематики свого часу були предметом досліджень: В.Б. Авер'янова, М.І. Ануфрієва, О.М. Бандурки, Ю.П. Битяка, В.С. Венедіктова, М.М. Дивака, А.Т. Комзюка, Ф.Ф. Красноярова, В.О. Криволапчука, Н.П. Матюхіної, І.М. Шопіної та ін., котрі вивчали зазначені питання в контексті діяльності органів внутрішніх справ. Однак проблематика адміністративно-правового регулювання проведення атестування та проходження служби безпосередньо в Національній поліції України предметом окремого наукового дослідження досі не була.

Правовим регулюванням охоплюється дедалі більше аспектів суспільного життя, а юридичної форми набувають основні та найважливіші комплекси суспільних відносин у різних сферах людської діяльності, які потребують не просто законодавчої форми, а її змістовної правової визначеності. У такому плані спеціальні юридичні знання про особливості та прояви права, правового регулювання, що досягаються правознавством, дозволяють більш свідомо й точно з'ясувати соціальні процеси, які зазнають юридичного впливу з боку держави і вимагають свого юридичного оформлення з одночасним наповненням його правовим змістом [1, с. 14].

Автори навчального посібника “Загальна теорія держави і права: основні поняття, категорії, правові конструкції та наукові концепції” вважають, що правове регулювання – це певний процес, зумовлений такими об'єктивними і суб'єктивними чинниками, як рівень зрілості та стійкості суспільних відносин, рівень соціальної структури суспільства, стан економічного розвитку суспільства, загальний рівень правової культури населення тощо [2, с. 154]. О.Ф. Скакун під правовим регулюванням пропонує розуміти здійснюване державою за допомогою права та сукупності правових засобів упорядкування суспільних відносин, їх юридичне закріплення, охорону та розвиток. Основними ознаками правового регулювання є те, що:

- 1) правове регулювання – це різновид соціального регулювання;
- 2) за допомогою правового регулювання відносини між суб'єктами набувають правової форми, яка має споконвічний державно-владний характер, тобто в юридичних нормах держава вказує міру можливої та належної поведінки;
- 3) правове регулювання має конкретний характер, тому що завжди пов'язане з реальними відносинами;

4) правове регулювання має цілеспрямований характер – спрямоване на задоволення законних інтересів суб'єктів права;

5) правове регулювання здійснюється за допомогою правових засобів, які забезпечують його ефективність;

6) правове регулювання гарантує доведення норм права до їх виконання [3, с. 488–489].

Одним із напрямів регуляторного впливу права виступають службові правовідносини поліцейських. Загалом їх правове регулювання, що ґрунтується на чинній системі норм, головним чином відповідає потребам сучасної української поліції. Однак на сьогодні у сфері регулювання залишається низка суперечностей, що вимагають розв'язання, аби зробити сучасну правоохоронну систему здатною в цілому забезпечити ефективність здійснення службового циклу.

Звернемося насамперед до питання атестації поліцейських. Відповідно до частин 1 та 2 ст. 57 Закону України “Про Національну поліцію” [4] з метою оцінювання ділових, професійних, особистих якостей, освітнього та кваліфікаційного рівнів, фізичної підготовки на підставі глибокого і всебічного вивчення, визначення відповідності посадам, а також перспектив їхньої службової кар'єри проводиться атестування поліцейських.

Частинами 3 та 5 статті 57 Закону України “Про Національну поліцію” [4] передбачено, що атестування проводиться атестаційними комісіями відповідно до порядку, який затверджується МВС України.

Атестування поліцейських проводиться:

1) при призначенні на вищу посаду, якщо заміщення цієї посади здійснюється без проведення конкурсу;

2) для вирішення питання про переміщення на нижчу посаду через службову невідповідність;

3) для вирішення питання про звільнення зі служби в поліції через службову невідповідність.

Порядок проведення атестування поліцейських регулюється наказом МВС України від 17.11.2015 № 1465 “Про затвердження Інструкції про порядок проведення атестування поліцейських” (далі – Інструкція) [5].

За загальним правилом під поняттям “порядок” необхідно розуміти виключно процедуру проведення [6, с. 997].

На підставі всебічного розгляду всіх матеріалів, які були зібрані на поліцейського, під час проведення атестування шляхом відкритого голосування атестаційна комісія приймає одне з таких рішень:

1) займаній посаді відповідає;

2) займаній посаді відповідає, заслуговує на призначення на вищу посаду;

3) займаній посаді не відповідає, підлягає переміщенню на нижчу посаду через службову невідповідність;

4) займаній посаді не відповідає, підлягає звільненню зі служби в поліції через службову невідповідність [5].

Як слушно зауважує М.В. Романенко, на пильну увагу заслуговує адміністративно-процесуальний порядок проведення атестування колишніх працівників міліції, які перебували в тимчасових штатах підрозділів поліції [7]. Чітко вказаних строків та періодичності проведення атестування поліцейських в Інструкції про порядок проведення атестування поліцейських не зазначено. У ній визначено, що атестаційні листи на поліцейських складають безпосередні керівники за умови спільної служби в одному підрозділі з ним не менше 3 місяців, а якщо на час складання атестаційного листа керівник не має тримісячного строку спільної

служби з поліцейським, який атестується, то такий лист складається заступником керівника або прямим керівником, який має строк спільної служби понад 3 місяці [5]. Отже, атестування поліцейських фактично не може проводитися за умови перебування на будь-якій посаді в органах поліції менш ніж три місяці. З викладеного вище впливає питання можливості та доцільності проведення атестування працівників поліції, призначених на посади із працівників ліквідованих підрозділів МВС, які фактично на момент початку атестування не мали навіть мінімального терміну перебування на посадах у поліції, визначеного нормативно для складання атестаційних листів [7].

Інструкцією також передбачено, що в атестаційному листі зазначаються відомості щодо результатів службової діяльності; дисциплінованість, принциповість у вирішенні службових питань; прагнення до вдосконалення службової діяльності; почуття особистої відповідальності, дотримання моральних принципів; культура в службі та ставлення до підвищення свого освітнього і культурного рівнів; результати проходження підвищення кваліфікації тощо [5]. З огляду на зазначене вище, знову ж таки постає питання можливості надання об'єктивної й повної інформації, необхідної для адекватного і вмотивованого складання атестаційного листа та подальшого прийняття виваженого рішення атестаційною комісією, адже через недостатній термін роботи працівника в поліції документ складався лише за результатами проходження служби в ліквідованих підрозділах органів внутрішніх справ, що, у свою чергу, викликає сумніви щодо його об'єктивності та валідності [7].

Необхідно звернути увагу на те, що Закон України “Про Національну поліцію” [4] не встановлює того, що рішення атестаційної комісії породжує в керівника обов'язок введення його в дію.

Таким чином, з наведеного вище впливає, що керівник органу поліції, до повноважень якого належить право призначення на посаду та звільнення з посади, може і не погодитись з висновком атестаційної комісії. Адже таке право (право вибору) [6, с. 86] йому надано законом (дискреційне право) [6, с. 223].

При цьому слід звернути увагу на те, що таке право може бути обмежене лише шляхом внесення змін до Закону України “Про Національну поліцію” [4].

Пунктом 28 Розділу IV Інструкції [5] визначено, що керівники органів поліції, яким надано право на призначення поліцейського на посаду та звільнення з посади або зі служби в поліції, зобов'язані через 15 календарних днів з дня підписання атестаційного листа з висновками, визначеними підпунктом 3 або 4 пункту 15 цього розділу, забезпечити його виконання шляхом видання відповідного наказу.

Отже, припис підзаконного нормативно-правового акта звужує права керівника поліції, які встановлені законом, що не відповідає Інструкції, нормам Закону України “Про Національну поліцію” [5; 4].

Проходження служби поліцейських відповідно до ст. 60 Закону України “Про Національну поліцію” регулюється зазначеним законом та іншими нормативно-правовими актами. Зокрема, згідно з ч. 1 ст. 65 цього Закону переміщення поліцейських в органах, закладах та установах поліції здійснюється:

- 1) на вищу посаду – у порядку просування по службі;
- 2) на рівнозначні посади: для більш ефективної служби, виходячи з інтересів служби; за ініціативою поліцейського; у зв'язку зі скороченням штатів або проведенням реорганізації; у разі необхідності проведення кадрової заміни в місцевостях з особливими природними, географічними, геологічними, кліматичними, екологічними умовами; за станом здоров'я – на підставі рішення медичної комісії; з меншим обсягом роботи з урахуванням професійних і особистих якостей – на підставі висновку атестації; у разі звільнення з посади на підставі рішення місцевої ради про прийняття резолюції недовіри;

3) на посади, нижчі ніж та, на якій перебував поліцейський: у зв'язку зі скороченням штатів або реорганізацією в разі неможливості призначення на рівнозначну посаду; за станом здоров'я – на підставі рішення медичної комісії; через службову невідповідність – на підставі висновку атестації з урахуванням професійних і особистих якостей; за ініціативою поліцейського; як виконання накладеного дисциплінарного стягнення – звільнення з посади; у разі звільнення з посади на підставі рішення місцевої ради про прийняття резолюції недовіри;

4) у зв'язку із зарахуванням на навчання до вищого навчального закладу зі специфічними умовами навчання, який здійснює підготовку поліцейських, на денну форму навчання, а також у разі призначення на посаду після закінчення навчання [4].

Таким чином, можна зробити висновок про те, що переведення не потребує згоди поліцейського, що суперечить Кодексу законів про працю України (далі – КЗпПУ) [8]. Адже згідно з ч. 2 ст. 32 КЗпПУ не вважається переведенням на іншу роботу і не потребує згоди працівника на переміщення його на тому ж підприємстві, в установі, організації на інше робоче місце, в інший структурний підрозділ у тій же місцевості, доручення роботи на іншому механізмі або агрегаті у межах спеціальності, кваліфікації чи посади, зумовленої трудовим договором [8].

Враховуючи викладене вище, можна зробити висновок про те, що реформування структури Міністерства внутрішніх справ неможливе без удосконалення адміністративно-правового регулювання проходження служби поліцейськими. Високу ефективність, організованість і стабільність усієї системи в цілому може забезпечити соціально-правова захищеність поліцейського як початкового структурного елемента системи. Має відбутися зростання обсягу прав та чітке визначення обов'язків і функцій, адже розширення кола обов'язків поліцейських на фоні погіршення умов проходження служби й надалі змінюватиме їх ставлення до виконання службових обов'язків, невпинно знижуватиме рівень дисципліни, наслідком чого стане зниження ефективності діяльності Національної поліції України.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Селіванов В. Методологічні проблеми запровадження конституційних принципів “верховенство права” і “верховенство закону” / В. Селіванов // Право України. – 1997. – № 6. – С. 13–19.
2. Загальна теорія держави і права (основні поняття, категорії, правові конструкції та наукові концепції) : навч. посіб. / О.Л. Копиленко, О.В. Зайчук, А.П. Заєць та ін.; за ред. О.В. Зайчука, Н.М. Оніщенко. – К. : Юрінком Інтер, 2008. – 400 с.
3. Скакун О.Ф. Теорія держави і права : підр. / О.Ф. Скакун; пер. з рос. – Х. : Консум, 2001. – 656 с.
4. Про Національну поліцію : Закон України від 2 липня 2015 р. № 580-VIII // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2015. – № 40–41. – Ст. 1970.
5. Про затвердження Інструкції про порядок проведення атестування поліцейських : наказ МВС України від 17 листопада 2015 р. № 1465 // Офіційний вісник України. – 2015. – № 90. – Ст. 3073.
6. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. – К.; Ірпінь : ВТФ “Перун”, 2004. – 1440 с.
7. Романенко М.В. Проблеми нормативно-правового регулювання прийняття на службу до поліції працівників ліквідованих підрозділів МВС України / М.В. Романенко // Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія Право. – 2016. – Вип. 37. – Том. 3. – С. 10–15.
8. Кодекс законів про працю України : наук.-практ. комент. / І.В. Арістова, В.В. Безусий, С.О. Бондар та ін.; за ред. О.О. Погрібного, М.І. Іншина, І.М. Шопіної. – К. : Правова єдність, 2008. – 456 с.

Отримано 05.05.2016