

УДК 351.741 (477)

Юлія Склярова,*аспірант кафедри адміністративного права,
процесу та адміністративної діяльності**Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*

АТЕСТАЦІЯ ПОЛІЦЕЙСЬКИХ В УКРАЇНІ (ІСТОРИКО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ)

Метою написання наукової статті є узагальнення та систематизація історичних передумов проходження атестації поліцейськими в Україні. Автором виділено чотири історичні етапи становлення атестації поліцейських в Україні. Зроблено висновок про сучасний зміст атестації поліцейських з урахування уроків історії.

Ключові слова: атестація, поліцейський, Національна поліція, історичний етап, становлення, розвиток.

Постановка проблеми. Атестація поліцейських в Україні є одним із етапів проходження служби в Національній поліції. Під атестацією сьогодні розуміють оцінювання ділових, професійних, особистих якостей поліцейських, їхнього освітнього та кваліфікаційного рівнів на підставі глибокого й усебічного вивчення, визначення відповідності посадам, а також перспектив їхньої службової кар'єри.

Водночас на практиці цю процедуру застосовували під час перетворення міліції в поліцію (що визнано судами безпідставним – рішення Дніпропетровського окружного адміністративного суду від 24.11.2017 у справі № 804/7501/17, від 11.12.2017 у справі № 804/7165/17, від 14.12.2017 у справі № 804/3377/17, від 23.01.2018 у справі № 804/7756/17, від 13.02.2018 у справі № 804/8821/17 тощо), атестування осіб, які з тих чи інших причин не пройшли перетестацію (відпустки по догляду за дитиною, відрядження до вищих навчальних закладів зі специфічними умовами навчання тощо). Тобто поняття «атестація поліцейських» розширює свій зміст, на відміну від законодавчо закріпленого.

Чому так відбувається? Чому в зміст атестування поліцейських додаються інші складники? На наш погляд, причину варто шукати в історичних передумовах формування цієї процедури. Вивчення сутності атестування на підставі історичного аналізу передумов його становлення дасть змогу зрозуміти тенденції подальшого розвитку вказаного явища.

Метою статті є узагальнення та систематизація історичних передумов становлення атестації поліцейських в Україні.

Науково-теоретичним підґрунтям дослідження стали роботи таких вітчизняних учених, як В.Б. Авер'янов, М.І. Ануфрієв,

І.В. Арістова, О.М. Бандурка, В.І. Барко, В.М. Бесчастний, К.С. Ізбаш, В.М. Клименко, В.О. Криволапчук, М.П. Любар, Н.П. Матюхіна, В.П. Петков, Т.О. Проценко, І.М. Шопіна, О.Н. Ярмиш та інші.

Виклад основного матеріалу. Проаналізувавши етапи запровадження проходження атестації поліцейськими в Україні, можемо виділити **чотири основні етапи**. Розглянемо детальніше кожен із них.

Перший період ми виділимо з появи структури поліції та процедури атестації, тобто проходження певного відбору кадрів до лав тодішньої поліції.

Створення поліції як системи органів виконавчої державної влади пов'язане з правлінням **Петра I**. Саме при ньому утворюються спеціалізовані з відносно визначеним колом завдань і компетенцій державні органи з охорони громадського порядку та боротьби зі злочинністю, вводиться термін «поліція», що поступово витиснув відповідне йому слово «благочиние» [2, с. 3]. До цього функції поліції фактично виконували військові посадові особи. Поняття «атестування» в ті часи не існувало.

Одним із перших поліцейських нормативно-правових актів є Статут благочиння або поліцейському (1782 р.), у якому докладно викладені вимоги, яким мали відповідати службовці поліції, а саме: бездоганність поведінки, здоровий розум у справі, добра воля до служби, точність у виконанні завдань, безкорисливість під час покарання, доброзичливе ставлення до людей, старанність до посади. Для старших начальників управи благочинність уважалася необхідною рисою, що особливо впливало на прийняття рішень [4, с. 24]. Порядок призначення на поліцейські посади визначався ст. ст. 23, 24, 26, 27 Статуту благочиння [14, с. 88].

Тобто за період правління Петра I вперше створено прототип сучасного атестування поліцейських. До кандидатів на службу в поліції вже висувалися певні вимоги, запроваджено процедуру добору.

Крім того, в першому періоді з'являється таке поняття, як Міністерство внутрішніх справ. Згодом, після реформаторської діяльності Олександра I, у 1802 р. створюються міністерства, які очолюють єдиноначальні керівники відомств, тобто міністри. І одним із перших створено Міністерство внутрішніх справ (далі – МВС), у віданні якого поряд з адміністративно-господарчими питаннями було й управління поліцейськими установами [14, с. 89].

Отже, за період діяльності Олександра I з утворенням МВС створено певну процедуру добору на посаду поліцейського з урахуванням певних фізичних і розумових якостей особи.

Період 60–70-х рр. XIX ст. ознаменувався проведенням у Російській імперії масштабних реформ, що торкнулися майже всіх сфер державного життя: створювалися передумови для висування єдиних вимог до кадрів поліції, зокрема до кандидатів у поліцейський чин висували такі вимоги: мати російське підданство; бути не молодшим за 25 років; «мати повне фізичне здоров'я» (мати міцну статуру, гарні зір і слух, дотримуватися тверезого способу життя) тощо. Кожний кандидат проходив випробування й, витримавши його, складав присягу [13, с. 31]. Окрему увагу варто приділити питанню прийняття поліцейського законодавства, на якому базувалася діяльність поліцейських органів Російської імперії другої половини XIX – початку XX ст., а саме Положенню про земську поліцію й Наказу чинам і служителям земської поліції 1837 р., а також Тимчасовим правилам 1862 р. [9]. Поряд із цим правові основи призначення чиновників поліції тих часів на службу, звільнення у відпустку та зі служби регламентувалися також спеціальним Статутом про службу за призначенням від уряду [12]. Крім того, у 1873 р. введений принцип вільного найму рядових і нижчих чинів поліції, завдяки якому уряд прагнув вирішити питання стабільності поліцейських кадрів. Особа, яка бажала служити в поліцейських органах, мала подати доброзичливі відгуки й довідки з багатьох установ [10, с. 23].

Отже, в цей період уже можна стверджувати про повноцінне проходження атестації особами, які бажали служити в поліції, що пізніше з часом удосконалювалася й уносила зміни в процес добору кадрів.

Наприкінці XIX – на початку XX ст. складається система професійної підготовки

кадрів, яка дала можливість готувати кваліфікованих фахівців для поліцейських кадрів. Так, для осіб, які мали отримати посади за класними чинами, введені іспити з метою встановлення ступеня знання ними поліцейських законів [6, с. 28]. Пізніше стали створюватися так звані резерви поліції, в яких проводилася початкова підготовка поліцейських чинів. Уперше резерв поліції заснований у 1867 р. в Петербурзі [6, с. 92].

Отже, на цьому етапі розвитку атестації в поліції започатковано спеціальний заклад, що займався підготовкою поліцейських чинів до міліції.

Другий період варто охарактеризувати появою спеціального Обліково-розпорядного відділу НКВС РСФСР в Управління кадрів НКВС РСФСР – єдиного органу, покликаного здійснювати відбір, підготовку, розстановку кадрів міліції.

Важливою передумовою в розвитку адміністративно-правового регулювання у сфері кадрового забезпечення ОВС України у так званій «радянській період» варто визнати розроблення та схвалення СНК СРСР 25.05.1931 Положення о рабоче-крестьянской милиции [11, с. 9–12], у якому ґрунтовно прописувалися процедури відбору, розстановки кадрів, порядок призначення на посади керівного складу, закріплення основних засад організації забезпечення персоналу, питання підготовки й перепідготовки, а також основні вимоги до нормування робочого часу, встановлювалися надбавки до заробітної плати за вислугу років [5, с. 23–24]. Необхідно підкреслити, що особливою передумовою в цьому періоді розвитку адміністративно-правового регулювання у сфері кадрового забезпечення ОВС України є реорганізація Обліково-розпорядного відділу НКВС РСФСР в Управління кадрів НКВС РСФСР – єдиного органу, покликаного здійснювати відбір, підготовку, розстановку кадрів міліції. Уніфікації роботи кадрових підрозділів сприяло також прийняття низки документів, що врегульовували алгоритм проведення атестації: облікової карти особи, відомостей про трудову діяльність, програми вивчення особистості співробітника, проведення виховних робіт із майбутніми співробітниками, застосування системи заохочень і стягнень у роботі, вивчення присяги та кодексу честі співробітника [11, с. 9–12], призначення на посади номенклатури НКВС СРСР [7].

Отже, в другому періоді розвитку процедури добору на посади до міліції вперше визначається вже новий термін, такий як атестація.

Друга світова війна (1939–1945 рр.) зумовила появу нових завдань, обов'язків і функцій радянських органів міліції, що, безперечно, вплинуло на ефективність їх кадрового забезпечення. На службу в міліцію приймали людей, які ні за своїм віком, ні за станом здоров'я або освіти не відповідали визначеним нормам. Серед працівників ОВС на цей час було чимало людей похилого віку, хворих, інвалідів. Переважна частина з числа прийнятих не мала елементарної професійної підготовки [8, с. 28].

Знову ж у зв'язку з тяжким військовим станом у світі простежується зменшення ролі міліції в державі та відсутність достатньої кількості кадрів для служби в міліції.

Очевидно, що після закінчення війни держава все-таки потребувала утворення нової міліції, як і реформування всіх інших сфер життя.

Історично значущою передумовою розвитку адміністративно-правового регулювання у сфері кадрового забезпечення майбутньої Національної поліції, на нашу думку, стало рішення Верховної Ради СРСР від 18.03.1946, згідно з яким НКВС перетворений у МВС СРСР. Відповідні зміни відбулися в союзних республіках. Перед МВС постало завдання не тільки кількісно укомплектувати особовий склад, а й переглянути вже наявні кадри, замінити тих працівників, які не відповідають вимогам, і так покращити склад міліції [8, с. 28].

Варто звернути увагу на те, що покращенню кадрового забезпечення ОВС посприяло відновлення політичних органів у системі МВС СРСР із середини 1983 р., оскільки, крім організаційних і виховних завдань, на них був покладений обов'язок брати безпосередню участь у підборі, навчанні й атестуванні кадрів, залученні всіх керівників органів і підрозділів внутрішніх справ до активної виховної роботи з підлеглими. Якісні показники роботи з кадрами в ОВС покращилися. У вказаний період практично весь начальницький склад мав вищу та середню освіту [3, с. 4].

Переходячи до **третього періоду** розвитку атестації в Україні, наголосимо на тому, що Україна стала самостійною державою та формувала новий орган міліцію України з допомогою проведення атестації співробітників. Із прийняттям 16.07.1990 Декларації «Про державний суверенітет України» почалося створення нормативно-правової бази для функціонування правоохоронних органів України. 20.12.1990 прийнято Закон України «Про міліцію», в статті 17 якого зазначено, що на службу до міліції приймаються на контрактній основі громадяни України,

які досягли 18-річного віку, мають загальну середню освіту, володіють державною мовою, здатні за своїми особистими, діловими й моральними якостями, фізичною підготовкою і станом здоров'я виконувати покладені на міліцію завдання [1]. Порядок проходження служби регламентується Положенням про проходження служби особовим складом органів внутрішніх справ, затвердженим Постановою Кабінету Міністрів України від 29.01.1991 № 114, і Дисциплінарним статутом органів внутрішніх справ, затвердженим Указом Президії Верховної Ради УРСР від 29.07.1991.

У розділі V Положення про проходження служби особовим складом органів внутрішніх справ, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 29.01.1991 № 114, визначено поняття «атестація».

Відповідно до п. 47 розділу V указаного Положення, з метою вдосконалення діяльності органів внутрішніх справ, підвищення ефективності їхньої роботи, поліпшення добору, розстановки й виховання кадрів, стимулювання підвищення кваліфікації, ініціативності, творчої активності та відповідальності працівників за доручену справу проводиться атестація осіб рядового й начальницького складу. При цьому всебічно оцінюються їхні ділові, професійні, моральні та особисті якості, рівень культури і здатність працювати з людьми, робляться висновки про відповідність займаній посаді й даються рекомендації щодо подальшої служби.

Атестації осіб рядового й начальницького складу має передувати підготовча робота (організаційні та виховні заходи, індивідуальні бесіди з тими, хто підлягає атестації).

Пункт 48 Положення регламентував атестацію осіб середнього, старшого й вищого начальницького складу, що проводиться на кожній із займаних посад через чотири роки, а також під час призначення на вищу посаду, переміщення на нижчу посаду та звільнення з органів внутрішніх справ, якщо переміщення по службі або звільнення проводиться по закінченні року з дня останньої атестації, а у виняткових випадках незалежно від цього строку.

Строки атестації рядового й начальницького складу визначаються міністром внутрішніх справ.

Отже, під час третього періоду розвитку сутності атестації в Україні повністю як сформовано поняття «атестація», так і збережено її мету – вдосконалити діяльність органів внутрішніх справ, підвищити ефективність їхньої роботи, поліпшити добір кадрів.

Переходячи до **четвертого, останнього, періоду**, варто зауважити, що він характери-

зується як період утворення атестації зовсім у новому сенсі.

07.11.2015 втратив чинність Закон України «Про міліцію», ліквідовані структурні підрозділи ОВС. Прийнято й уведено в дію новий Закон України «Про Національну поліцію» від 02.07.2015 № 580-VIII, утворено новий орган – поліцію, в якій процедурі проходження атестації приділено досить багато уваги.

Стаття 57 указанного Закону запровадила поняття «атестування поліцейських», що проводиться з метою оцінювання їхніх ділових, професійних, особистих якостей, освітнього та кваліфікаційного рівнів, фізичної підготовки на підставі глибокого й усебічного вивчення, визначення відповідності посадам, а також перспектив їхньої службової кар'єри.

Виділено випадки, в яких проводиться атестування поліцейських:

1) під час призначення 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.

Атестування проводиться атестаційними комісіями органів (закладів, установ) поліції, що створюються їх керівниками.

Рішення про проведення атестування приймає керівник поліції, керівники органів (закладів, установ) поліції стосовно осіб, які, згідно із законом та іншими нормативно-правовими актами, призначаються на посади їхніми наказами.

Порядок проведення атестування поліцейських затверджується міністром внутрішніх справ України.

Крім того, Наказом Міністерства внутрішніх справ України від 17.11.2015 № 1465 затверджено Інструкцію про порядок проведення атестування поліцейських, яка повністю регламентувала процедуру проходження атестування.

Порівняльна таблиця

Критерій Період	Поняття «атестування»	Підстави	Процедура (етапи)
Перший період	Не існувало	Вступ до органів поліції	Зібрання необхідних документів: довідок, відгуків, характеристик, проходження випробування, складання іспитів, проходження початкової підготовки
Другий період	Поява поняття «атестація» як процедури добору на посади до міліції	Вступ до органів міліції	Підготовка необхідних документів, проходження відбору та навчання, виховної роботи
Третій період	Атестація проводиться з метою вдосконалення діяльності органів внутрішніх справ, підвищення ефективності їхньої роботи, поліпшення добору, розстановки кадрів, стимулювання підвищення кваліфікації, ініціативності, творчої активності й відповідальності працівників за доручену справу	Кожні 4 роки, під час призначення на вищу посаду, на нижчу посаду, під час звільнення	Організаційні виховні заходи, індивідуальні бесіди
Четвертий період	Атестування проводиться з метою оцінювання їхніх ділових, професійних, особистих якостей, освітнього та кваліфікаційного рівнів, фізичної підготовки на підставі глибокого й усебічного вивчення, визначення відповідності посадам, а також перспектив їхньої службової кар'єри.	1) під час призначення 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.	1. Проходження тестування. 2. Проходження співбесіди.

Висновки

Отже, проаналізувавши історико-правовий аспект формування проходження атестації поліцейських в Україні, пропонуємо виділити такі періоди.

Перший період – поява поліції – поява процедури атестування (період правління Петра I (кінець XVIII ст., Статут благочиння); період правління Олександра I (початок XIX ст., створення МВС)).

Другий період – радянська міліція (1960–1970-ті рр. – до 1990 р.).

Третій період (новий) – незалежна Україна (1991–2015 рр.).

Четвертий період (сучасний) – період функціонування Національної поліції (з 2015 р. по теперішній час).

З кожним із цих періодів пов'язана поява нових правил вступу до органів поліції, однак процедура відбору існувала ще з початку утворення таких каральних органів. Поняття атестації пов'язане вже з другим періодом, на якому вже більш чітко окреслено та нормативно врегульовано питання добору. Третій і четвертий періоди характеризуються детальним визначенням поняття і процедури атестації саме в Україні. Варто зауважити, що на більшу увагу заслуговує атестація поліцейських у сучасному четвертому періоді, оскільки існує проблема недотримання підстав проведення атестування поліцейських і необхідність удосконалення нормативно-правової бази.

Для резюмування всього вищезазначеного звертаємо увагу на таблицю періодів.

Список використаних джерел:

1. Про міліцію: Закон України від 20 грудня 1990 р. № 565-XII. Відомості Верховної Ради УРСР. 1991. № 4. Ст. 20.

2. Дугин А.Н., Малыгин А.Я. Полиция и милиция России (очерк истории). Москва: ВЮЗШ, 1993. С. 3.

3. Информационный сборник о работе с кадрами в органах внутренних дел. Москва, 1976. № 23. С. 4.

4. Матюхіна Н.П. Управління персоналом органів внутрішніх справ України: організаційно-правові засади: дис. ... докт. юрид. наук: спец. 12.00.07 / НУВС. Харків, 2002. 420 с.

5. Мельникович В.М. Кадрова політика в органах внутрішніх справ України: адміністративно-правовий аспект: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07. Сборник приказов и циркуляров Главного управления рабоче-крестьянской милиции СНК РСФСР. Москва: Бюллетень НКВС, 1931. № 1. С. 9–12.

6. Мулукаев Р.С., Желудкова Т.И., Смольников В.Г. История органов внутренних дел дореволюционной России: учебное пособие / под ред. Р.С. Мулукаева. Москва: Акад. МВД СССР, 1984. 92 с.

7. О порядке приема, перемещения, назначения и увольнения работников, состоящих в номенклатуре НКВД СССР, и лиц начальствующего состава ГБ НКВД, состоящих в номенклатуре НКВД республик, начальников управлений НКВД краев и областей: Циркуляр отдела кадров НКВД СССР от 3 мая 1939 № 59.

8. Перепелиця А.В. Адміністративно-правове регулювання підготовки персоналу органів внутрішніх справ України: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 / ЛьвівДУВС. Львів, 2009. 272 с.

9. Полиция и милиция России: страницы истории / А.М. Беда, А.В. Борисов, А.Н. Дугин, А.Я. Малыгин и др. Москва: Наука, 1995. 318 с.

10. Рыжов Д.С. Борьба полиции России с профессиональной преступностью (1862–1917 гг.): автореф. дисс. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.01 / Акад. управления МВД России. Москва, 2000. 23 с.

11. Сборник приказов и циркуляров Главного управления рабоче-крестьянской милиции СНК РСФСР. Москва: Бюллетень НКВС, 1931. № 1. С. 9–12.

12. Устав о службе по определению от правительства. Свод законов Российской империи: в XVI т. Санкт-Петербург, 1892. Т. III.

13. Філонов О. Кадрове забезпечення поліції, жандармерії та спеціальних служб Російської імперії як важливий чинник організації боротьби з тероризмом наприкінці XIX – на початку XX століття. Віче. 2013. № 14. С. 30–32.

14. Холод Ю.А. Загальна поліція Російської імперії в Україні в 1862–1905 рр.: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.01 / НУВС МВС України. Харків, 2002. 210 с.

Целью написания научной статьи являются обобщение и систематизация исторических предпосылок прохождения аттестации полицейскими в Украине. Автором выделены четыре исторические этапы становления аттестации полицейских в Украине. Сделан вывод о современном содержании аттестации полицейских с учетом уроков истории.

Ключевые слова: аттестация, полицейский, Национальная полиция, исторический этап, становление, развитие.

The purpose of the writing of the scientific article is to summarize and systematize the historical preconditions for the certification of police officers in Ukraine. The author identifies four historical stages of the certification of police officers in Ukraine. A conclusion is drawn about the current content of the certification of police officers taking into account history lessons.

Key words: attestation, police officer, national police, historical stage, formation, development.