

Гарбузюк К.Г.

аспірант

*(Дніпропетровський державний
університет внутрішніх справ)*

УДК 351.74

СТАНОВЛЕННЯ В УКРАЇНІ ПРОЦЕСУ ВІДБОРУ КАНДИДАТІВ НА СЛУЖБУ ДО НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ

Здійснено історико-правовий огляд становлення в Україні процесу відбору кандидатів на службу в національну поліцію в контексті зовнішньої та внутрішньої політики. Наведено та розглянуто експерименти, проект типового порядку проведення конкурсу на службу до Національної поліції України та статистичні дані, виявлено ряд проблемних питань та тенденцій, а також сформульовано прогноз та пропозиції з оптимізації.

Ключові слова: політика, кандидат, відбір, реформа, служба, національна поліція.

Постановка проблеми. Країнами світу з розвиненою поліцейською функцією досягаються позитивні результати протидії правопорушенням, а тому інтерес наблизитися до них – цілком доцільний. Актуальність дослідження ґрунтується також на подоланні суперечностей між потребами застосування світових стандартів і відсутністю належного науково-прикладного підґрунтя реалізації нових підходів до вдосконалення діяльності поліції, у якій провідну роль відіграє відбір кандидатів на службу.

Взагалі відбір до поліції в Україні – це не новела, адже ще не так давно, у 90-х роках минулого століття, він проходив до податкової поліції. Історія політико-правового розвитку на території України закарбувала у відповідних джерелах оголошення про набір до поліції різних держав ще раніше, наприклад, за часів Західноукраїнської Народної Республіки чи перебування під владою Російської імперії.

Сьогодні перші спостереження показали популярність відбору в патрульну поліцію в Дніпропетровську, Івано-Франківську, Києві, Луцьку, Львові, Миколаєві, Мукачеві, Одесі, Харкові, Ужгороді та Хмельницькому, де на місце претендувало від 10 до 27 людей. Аналіз змісту анкет кандидатів показав, що їх подали від 22 до 39 % жінок, від 60 до 83 % – людей з вищою освітою та від 2 до 12 % – діючих працівників МВС України.

За цьогорічними серпневими даними проекту «Індекс Мониторинга Реформ», який опублікував неурядовий портал «voxukraine.org», відбувся істотний прогрес у державному управлінні та боротьбі з корупцією, що пов'язано не тільки із прийняттям Закону України «Про Національну поліцію», але й якістю впровадження реформи поліції [1].

Мета даної статті – оглянути становлення в Україні процесу відбору кандидатів на службу до національної поліції.

Аналіз публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми. Вітчизняна правова доктрина багата на фундаментальні дослідження, але

знаходиться на початку опрацювання нового емпіричного матеріалу реформ. Відомими українськими і зарубіжними дослідниками розробляються теоретичні основи управління персоналом та організаційно-правового регулювання підготовки кандидатів на службу в органи внутрішніх справ (далі – ОВС). Також вирішенню проблем відбору кандидатів на службу в національну поліцію сприяють дослідження у сфері організаційно-правового забезпечення діяльності органів державної влади.

Проте, наближеними до нашого дослідження є погляди К.С. Ізбаша, О.О. Теличкіна, О.С. Юніна та ін. на кадровий менеджмент в поліції зарубіжних країн та світових організацій, О.М. Каплі, М.Н. Курка, В.Г. Сюравичка та ін. – на європейську інтеграцію ОВС, В.І. Фелика, М.Ю. Фролова та ін. – на реформування ОВС, Н.В. Атаманова, В.А. Греченко, Б. М. Зека, Ю.О. Даниленко, Ю.В. Нікітіна, О.В. Філонова та ін. – на історико-правовий розвиток кадрового забезпечення.

Незважаючи на актуальність вивчення становлення відбору кандидатів на службу в національну поліцію та потребу його наукового опрацювання при перебудові роботи ОВС, сучасного комплексного підходу в цьому напрямі наукових розробок в нашій державі ще не було.

Виклад основного матеріалу. Процес становлення відбору до сучасної поліції крізь призму нормативно-правових актів, які стосувались питань персоналу, показав нам, що передостанні його вектори виходили не завжди з координат правого поля та рухалися з власної волі чи насильно у декількох зовнішніх політичних напрямках – Парламентська асамблея Ради Європи (далі – ПАРЄ), Організація Об'єднаних Націй, Європейський союз, Співдружність Незалежних Держав (далі – СНД), Російська Федерація тощо. Цей процес набув форми рекомендацій, співробітництва або анексії.

Так, Україна, будучи членом ПАРЄ, фактично уперше дослухалася до її міжнародних рекомендацій у вигляді резолюції від 08.05.1979 № 690 «Декларація про поліцію», де можна знайти вимоги та заборони, що стосуються кандидатів у поліцію. За обставин окупації та анексії заслуговує на особливу увагу її положення, що стосуються періоду ворожої окупації, за якими можуть набути резонансу, наприклад, пункт 5 даного документа. За ним, відповідно, якщо поліцейський йде у відставку в період ворожої окупації у зв'язку з тим, що він примушується до виконання незаконних розпоряджень, що суперечать інтересам цивільного населення, і в зв'язку з тим, що він не бачить для себе іншого виходу, відразу після закінчення окупації він повинен бути відновлений на посаді поліцейського без шкоди його особистим правам і доходам, які покладалися б йому, якби він залишався в поліції.

Згодом більш детальної регламентації питання відбору до поліції набуло у рекомендації Res (2001) 10 Комітету Міністрів державам-учасницям Ради Європи «Про Європейський кодекс поліцейської етики» (ухвалена Комітетом Міністрів 19.09.2001 на 765-му засіданні заступників Міністрів), в п. 25 якої зазначено, що процедури з набору службовців повинні засновуватися на об'єктивних та недискримінаційних засадах, слідуючи після проведення не-

обхідного відбору кандидатів. Крім того, політика повинна бути спрямована на набір чоловіків і жінок з різних верств суспільства, в тому числі етнічних меншин, із загальною метою, щоб персонал поліції відображав суспільство, якому вони служать.

У формі співпраці забезпечено відбір особового складу для забезпечення діяльності миротворчого персоналу України у складі Поліцейської Місії Європейського Союзу в Республіці Македонія чи у складі міжнародного поліцейського компоненту Тимчасової адміністрації ООН у Східному Тиморі та ін. У складі СНД готувалася участь у внутрішньодержавних процедурах щодо підготовки кадрів для органів внутрішніх справ (поліції) та внутрішніх військ, були спроби реалізації рішення про підготовку та перепідготовку кадрів для органів податкових (фінансових) розслідувань.

Фактично пройшов відбір до поліції, яка утворена на території Автономної Республіки Крим та в Донецькій області.

Стосовно внутрішнього напрямку становлення політики відбору кандидатів на службу в національну поліцію, поряд з останніми змінами законодавства, разом з тенденцією законодавчого регулювання спостерігаємо певну непослідовність, що не сприяє гармонічному розвитку.

Наша спроба провести подальший аналіз гармонії в еволюції при порівнянні з ходом адміністративної реформи завершилася тим, що у жодному із опублікованих на сайті Верховної Ради України нормативно-правових документів, що стосуються не тільки відбору до національної поліції, але й взагалі поліції, ми не виявили бланкетної норми з адміністративної реформи. Саме тому ми спробували осмислити, коли, що і в яких рамках відбулося у процесі становлення.

Взагалі ще 1993 року Закон України «Про державну службу» вперше узагальнив питання проходження державної служби.

Вже 1998 року концепція адміністративної реформи в Україні передбачила організований відбір працівників з подальшою їх підготовкою до впровадження адміністративної реформи та роботи в нових умовах.

Адаптованою для органів внутрішніх справ виявилася концепція реформування кримінальної юстиції України від 08.04.2008, яка передбачала перетворення МВС України на цивільний європейський зразок та створення в його системі Національної поліції.

Врешті-решт вирішальними стали загальні підходи до реформування системи МВС України, що фактично містять у собі ряд положень, які називають «європейськими стандартами», зазначені в Концепції першочергових заходів реформування системи МВС та Стратегії розвитку ОВС України, схвалені розпорядженням Кабінету Міністрів України № 1118 від 22.10.2014. Із змісту видно, що для авторів базовим джерелом реформування системи стала настанова з демократичних основ поліцейської діяльності [2].

Цьому також передувала розробка та надходження до Верховної Ради України декількох законопроектів у 2009 (Закон про місцеву поліцію), 2012 (Закон про поліцію), 2014 році (Закон про муніципальну поліцію) та значної

їх кількості 2015 року (Закон про Національну поліцію, Закон про поліцію і поліцейську діяльність та Закон про Військову поліцію).

Значним досягненням стало прийняття Закону «Про Національну поліцію», автором якого виступив Кабінет Міністрів України (далі – КМУ). Завдання щодо його розробки передбачалося Планом заходів з виконання Програми діяльності КМУ та Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020» у 2015 році, затвердженого розпорядженням КМУ від 04.03.2015 № 213-р.

Визначальним у цьому законі (порівняно з розділом IV Закону України «Про міліцію») є закріплення досить значної кількості норм матеріального та процесуального права щодо відбору кандидатів на службу в поліцію з узагальненням їх у розділі VI «Добір на посаду поліцейського».

Також вивчивши інформацію та практику відбору до патрульної поліції, бюро протидії наркозлочинності, департаменту кіберполіції, спецпідрозділу «КОРД», які розпочалися 2015 року, з'ясовано, що частина інформації про вимоги та відбір не є доступною та прозорою, на відміну від аналогічних процесів в Національному антикорупційному бюро України (далі – НАБУ), де необхідні нам результати відбору, штат, нормативні та нормативно-правові підстави оприлюднені одночасно із конкурсом. Як наслідок, у жовтні 2015 року, на адресу МВС надійшла одна з перших, публічна, резонансна та колективна критика від колишніх кандидатів після відбору до поліції у м. Миколаєві [3]. Але все ж таки інформацію (мається на увазі накази МВС України, якими керуються військово-лікарські комісії та відомчі психологи) отримати у вільному доступі легко, як і інформацію про експерименти в м. Хмельницькому, на Київщині та Львівщині.

Як позитивний досвід можна розглянути вжиті заходи в Самбірському МВ ГУМВС України у Львівській області [4]. Основною метою експерименту було забезпечення органів і підрозділів кваліфікованим особовим складом, якісне навчання та прозора процедура заміщення вакантних посад. Для реалізації безпосередньо виділено інспектора (спеціаліст) з відбору та адаптації особового складу, посадовою інструкцією якого передбачено оцінку ефективності за критеріями, наприклад, закриття вакансій за визначений період, проходження випробувального терміну у % та ін.

Зроблений нами огляд інформації про діяльність неурядових організацій, які беруть участь у реформуванні органів внутрішніх справ, серед яких Центр політико-правових реформ, Український центр економічних і політичних досліджень імені Олександра Разумкова, інші представники інститутів громадянського суспільства, дає підстави стверджувати про значну громадську активізацію. Натомість дещо інша ситуація в політичних партіях, які мають неабиякий вплив на політику. Наприклад, програми двох лідерів та протилежностей на місцевих виборах 2015 року, а саме партій «Блок Петра Порошенка «Солідарність» та «Опозиційний блок», не містять поліцейської реформи, у т.ч. щодо підготовки кадрів, на відміну від досить молодого партії «Воля» [5].

У контексті нашого дослідження ми розглянули проект Типового поряд-

ку проведення конкурсу на службу до Національної поліції України (далі – Проект), який розроблено групою М.І. Легенького національної громадської платформи «Реформуємо МВС: прозорість та відповідальність» [6]. У Проекті визначено умови та порядок проведення конкурсу на заміщення вакантних посад молодшого складу Національної поліції України з числа осіб, які приймаються вперше.

Із його аналізу вбачається, що загальний строк конкурсного відбору визначається у відповідному наказі керівника органу (підрозділу) Національної поліції (прямо у тексті проекту цей строк не вказано, але висновок можна зробити з норми про зміст оголошення, де, на думку авторів, повинна міститися інформація про дату і місце проведення кваліфікаційного іспиту та засідання конкурсної комісії).

На різних етапах конкурсу є обов'язкові вимоги до кандидата: віковий ценз, певні документи, результати перевірок, оцінка знань та його якостей. При цьому лише результати психологічного вивчення мають рекомендаційний характер.

Процес відбору розкладено на такі етапи:

- оголошення, перебіг якого починається з моменту оголошення відповідного наказу керівника органу (підрозділу) Національної поліції та завершується оприлюдненням інформації про конкурс;

- прийняття та розгляд документів, що у першому випадку може тривати від 10 до 30 днів з дня публікації оголошення, а у другому – протягом ще 10 днів з дня завершення строку прийому документів, та закінчується внесенням до поліцейської комісії подання щодо відповідності документів вимогам чинного законодавства та можливості проведення перевірок, яка повинна повідомити про негативне рішення у триденний термін. При цьому чітко та прямо не визначено строки розгляду такого подання, а також строк повідомлення про позитивне рішення;

- перевірка (спеціальна перевірка, перевірки стану здоров'я, фізичного стану, психологічне вивчення). Перевірки розпочинаються у триденний термін після прийняття поліцейською комісією відповідного рішення і проводяться протягом місяця. Протягом п'яти днів після завершення перевірок знову вноситься до поліцейської комісії подання щодо їх результатів та можливості допущення до кваліфікаційного іспиту та співбесіди, але строк розгляду такого подання не визначено;

- іспит і співбесіда. Іспит проводиться у день, визначений наказом про проведення конкурсу, оцінка відповідей – після закінчення часу, відведеного на складання іспиту, а співбесіда – не пізніше, ніж через чотири робочих дні після завершення іспиту. Таке викладення інформації про строки не формує уявлення про конкретний строк початку іспиту, а лише наводить на думку, що можливо це буде визначено у вищезгаданому наказі;

- прийняття рішення проводиться негайно після завершення співбесіди, а результати конкурсу оприлюднюються протягом 24 годин після складання протоколу шляхом розміщення у друкованому вигляді відповідної інформації

на інформаційних стендах у доступних для загального огляду місцях, а також на офіційному веб-сайті органу (підрозділу) Національної поліції. Проте, лишилися не визначеними строки від попереднього етапу та строки складання протоколу і його підписання.

Переможця (переможців) конкурсу приймають на службу до Національної поліції та призначають на посаду протягом десяти днів після прийняття комісією відповідного рішення.

Позитивних та провідних рис у цьому проекті багато, серед яких схожість із вимогами Національного агентства України з питань державної служби, запровадження відеоспостереження, отримання інформації через Інтернет, обговорення кандидатів у режимі он-лайн, можливість використання поліграфа і т.п.

Наш підрахунок строків конкурсу свідчить, що вони можуть тривати до 50 днів, тоді як раціональна вимога громади – оперативно протидіяти злочинності і щоб було кому захистити, а біда керівника – некомплект, який повільно заповнюється за таких строків.

На нашу думку, було б краще, якщо автори використали подання анкет через Інтернет із статистичним узагальненням, рекрутингові агентства, обов'язкову участь громадської ради (досвід НАБУ), а також перелічили б конкретні підстави відмови та доробили єдину термінологію, що відповідає чинному Закону України «Про Національну поліцію» (наприклад, у проекті використовують термін «претендент», а в згаданому Законі – «кандидат» і т.п.). Крім того, доцільно прозоро визначити усі строки відбору, особливо, щодо «своєчасності» повідомлення про прийняте комісією рішення про допуск до складання іспитів та проходження співбесіди, що з побутової точки зору дуже важливо для кандидатів з інших населених пунктів, проживання яких не оплачується.

Висновки. Таким чином, активне становлення в Україні процесу відбору кандидатів на службу до національної поліції розпочалося 2015 року, характерними рисами якого стало реформування. В останні два десятиліття воно відбувалося з урахуванням ряду визнаних світом поліцейських декларацій, рекомендацій та настанов, але не гармонійно – без посилення на концепцію адміністративної реформи, яка з огляду на реалії сьогодення (європейський вектор розвитку, окупація та анексія) потребує коригування. Законодавче регулювання цього процесу проходить на фоні громадської активізації та відсутності в основних політичних партій на останніх виборах політичної волі на втілення реформи, на відміну від КМУ.

Бібліографічні посилання

1. Индекс Мониторинга Реформ (iMoRe). Выпуск 15 [Електронний ресурс] // Офіційний сайт аналітичної платформи Vox Ukraine. – Режим доступу: http://voxukraine.org/2015/08/11/index-for-monitoring-reforms-imore-release-15_rus/
2. Руководство по демократическим основам полицейской деятельности [Електронний ресурс] // Офіційний сайт ОБСЄ. – Режим доступу: <http://www.osce.org/ru/secretariat/23805?download=true>

3. Не прошедшие отбор в патрульную полицию николаевцы требуют объяснений и вмешательства Эки Згуладзе [Электронный ресурс] // Официальный сайт Комитета по борьбе с коррупцией в органах власти. – Режим доступа: http://antikor.com.ua/articles/67148-ne_proshedshie_otbor_v_patruljnuju_politsiju_nikolaevtsy_trebujut_objjasnenij_i_vmeshateljstva_eki_z

4. Про затвердження тимчасового порядку та організацію роботи служби кадрового забезпечення в ході експерименту з удосконалення нових форм і методів роботи ГУМВС України у Львівській області : наказ ГУМВС у Львівській області від 14.09.2015 № 2555.

5. Програма політичної партії ВОЛЯ [Електронний ресурс] // Офіційний сайт політичної партії ВОЛЯ. – Режим доступа: <http://volya.ua/program>

6. Типовий порядок проведення конкурсу на службу до Національної поліції України [Електронний ресурс] // Офіційний сайт Національної громадської платформи «Реформуємо МВС: прозорість та відповідальність». – Режим доступа: http://police-reform.org/library/tipovij_poryadok_provedennya_konkursu_na_sluzhbu_do_nacionalnoyi_politsiyi_ukrayini_

Гарбузюк К.Г. Становление в Украине процесса отбора кандидатов на службу в национальную полицию. Осуществлен историко-правовой обзор становления в Украине процесса отбора кандидатов на службу в национальную полицию в контексте внешней и внутренней политики, а также статистической информации о наборе в патрульную полицию.

Внимание уделено экспериментам по реформированию органов внутренних дел, связи с европейскими стандартами и концепцией административной реформы Украины, деятельности негосударственных организаций, кадровых аппаратов и полицейских комиссий.

Рассмотрена возможность использования опыта отбора в Национальное антикоррупционное бюро Украины, а также проанализированы предложения по этапам отбора.

В результате определен ряд проблемных вопросов и тенденций, а также сформулированы прогноз и предложения по усовершенствованию.

Ключевые слова: политика, кандидат, отбор, реформа, служба, национальная полиция.

Harbuzyuk K.G. Formation in Ukraine of selection process to serve in the National Police. The author carried out the historical and legal review of the selection of candidates to serve in the National Police of Ukraine. The study was conducted in the context of the study of foreign and domestic policy. It uses statistical information on recruitment in the police patrol, as well as the program of activities of the Cabinet of Ministers of Ukraine.

Attention is given to the experiments on police reform in Khmelnytsky, Kyiv region and Lviv region, the European standards, the concept of administrative reform, the draft model of the order of competition for the service in the National Police of Ukraine, the activities of non-governmental organizations, as well as the personnel offices and police commissions. An overview of police legislation and fundamental universally recognized throughout the democratic world recommendations, declarations that instructions for the selection of candidates for the police service. The possibility of using the experience of the selection of the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine, as well as analyzes proposals for the selection stage.

As a result, we identified a number of issues and trends. Formulated prognosis and suggestions for improvements. Attention is drawn to the possible resonance in the selection of candidates for the police. It is noted that the selection process in the framework of police reform is not formally a continuation of the administrative reform.

Keywords: politics, candidate selection, reform office, the National Police.

Надійшла до редакції 15.02.2016