

УДК 349.22

**СПІВВІДНОШЕННЯ НОРМ ТРУДОВОГО Й АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА
У ПРАВОВОМУ РЕГУЛЮВАННІ ПРОСУВАННЯ ПО СЛУЖБІ ПОЛІЦЕЙСЬКИХ**

Бортник С.М., к. ю. н.,
декан факультету № 2

Харківський національний університет внутрішніх справ

У статті на основі аналізу норм чинного законодавства України та наукових поглядів учених визначено, як співвідносяться норми трудового й адміністративного права у правовому регулюванні просування по службі поліцейських. Зазначено, що в рамках здійснення просування по службі правовий статус поліцейського змінюється, що пов'язано із заняттям вищої посади і внаслідок зміни обсягу його службових повноважень, підвищення рівня його відповідальності.

Ключові слова: співвідношення, трудове право, адміністративне право, правове регулювання, просування по службі.

В статье на основе анализа норм действующего законодательства Украины и научных взглядов ученых определено, как соотносятся нормы трудового и административного права в правовом регулировании продвижения по службе полицейских. Отмечено, что в рамках осуществления продвижения по службе правовой статус полицейского меняется, что связано с занятием более высокой должности и в результате изменения объема его служебных полномочий, повышения уровня его ответственности.

Ключевые слова: соотношение, трудовое право, административное право, правовое регулирование, продвижение по службе.

**Bortnyk S.M. CORRELATION OF THE NORMS OF LABOR AND ADMINISTRATIVE LAW
IN THE LEGAL REGULATION OF PROMOTION OF POLICE OFFICERS**

In the article, on the basis of analysis of the norms of the current legislation of Ukraine and scientific views of scientists, it is determined how the norms of labor and administrative law in the legal regulation of promotion in the service are correlated. It is noted that within the framework of promotion, the legal status of a policeman is changed, which is related to the occupation of a senior position, and as a result of changes in the level of his official powers, raising his level of responsibility.

Key words: relations, labor law, administrative law, legal regulation, promotion.

Постановка проблеми. Одним із найважливіших суб'єктивних прав особи, яка проходить службу в Національній поліції України, є право на просування по службі. У межах просування по службі особа реалізує свої особисті якості як професіонал своєї справи, підтверджує здатність до зайняття більш відповідального становища в ієрархії службових відносин, повною мірою розкриває свої здібності до праці. А тому просування по службі в Національній поліції України варто вважати одним із найвагоміших аспектів реалізації права на працю поліцейськими. Не викликає сумніву те, що ефективність здійснення правового регулювання просування поліцейських по службі має визначальний вплив на повноцінну реалізацію зазначеного права. Проходження служби за правовими ознаками являє собою зміну в службово-правовому становищі працівників, що відбувається у зв'язку чи на підставі обставин, які породжують, змінюють або припиняють службово-трудові відносини [1, с. 71].

Ступінь розробленості проблеми. Окремі питання проходження служби в органах Національної поліції України розглядали у своїх наукових працях такі вчені: Є.Ю. Подорожній, Л.В. Могілевський, С.В. Венедіктов, С.В. Вишновецька, В.М. Іванов, П.Д. Пилипенко, В.Я. Бурак, З.Я. Козак, Л.М. Бостан, С.С. Корлюк, М.С. Філянін та багато інших. Однак єдиного комплексного дослідження проблеми співвідношення норм трудового й адміністративного права у правовому регулюванні просування по службі поліцейського проведено так і не було.

Метою статті є визначити сутність співвідношення норм трудового й адміністративного права у правовому регулюванні просування по службі поліцейського.

Просування по службі в Національній поліції варто розглядати з декількох взаємопов'язаних аспектів: воно являє собою гарантоване чинним національним законодавством суб'єктивне право особи, яка проходить службу в поліції, обіймати вищу посаду; внаслідок реалізації такого права змінюється правовий статус поліцейського, у зв'язку з чим він наділяється відповідним обсягом службових повноважень; зайняття вищої посади передбачає й підвищення відповідальності поліцейського за його рішення; така посада передбачає вище спеціальне звання поліції.

Як і процедура відбору на службу в Національну поліцію України, процедура пересування по службі поліцейських передбачає, що останні будуть перевірятися на відповідність певним критеріям. Зокрема, може йтися про якість виконання поліцейським своїх службових обов'язків. У такому випадку якість виконання є не тільки визначальною в оцінці службової діяльності та заохоченні особи, але й основною умовою її просування по службі. При цьому під умовами просування по службі вчені розуміють науково обґрунтовані показники, які характеризують ступінь професійної підготовки й освіти, моральні якості, за умови досягнення яких державний службовець має право на просування по службі. Умови просування по службі – це один із найважливіших



аспектів підвищення ефективності державної служби. Турбота про умови просування по службі починається на підвищенні рівня кваліфікації та працездатності державних службовців, розвитку їхньої творчої ініціативи. Обґрунтовані умови для просування по службі дають змогу запобігати плінності кадрів і є однією з важливих передумов стабільності державної служби [2, с. 65], зокрема служби в Національній поліції України.

Просування по службі в Національній поліції України здійснюється з урахуванням дії загальних принципів трудового права, зокрема принципу рівності. Так, цілком слушно зазначається, що просування по службі, як і прийняття на службу, має проводитись виключно за ознаками здібностей і кваліфікації незалежно від статі, расової приналежності, віросповідання, світогляду тощо. Цей принцип не гарантує кожному державному службовцеві обов'язкове просування по сходинках службової кар'єри, але створює для всіх рівні можливості. Основною процедурою, яка може забезпечити просування по службі за ознаками здібностей і кваліфікації, так само як і право рівного доступу до служби, є конкурс [3, с. 280]. Так, згідно зі ст. 40 Закону України «Про державну службу», просування державного службовця по службі здійснюється з урахуванням професійної компетентності шляхом зайняття вищої посади за результатами конкурсу [4]. Відповідно до ч. 4 ст. 52 Закону України «Про Національну поліцію» проведення конкурсу здійснюється з урахуванням рівня професійної компетентності, особистих якостей і досягнень кандидатів на прийняття на службу та зайняття вакантної посади. Комплектуванню в порядку просування по службі посад молодшого, середнього та вищого складу поліції за рішенням керівника, уповноваженого призначати на такі посади, може передувати або проведення конкурсу, або проведення атестації [5]. Отже, з наведеного випливає, що відповідність законодавчо закріпленим критеріям під час вирішення питання щодо просування поліцейських по службі в Національній поліції вирішується за допомогою проведення конкурсу. До того ж законодавець, окрім конкурсу, передбачає таку особливу щодо поліцейських процедуру, як їхня атестація.

Говорячи про атестацію поліцейських, варто зазначити, що, як зазначають окремі вчені, вона є одним із можливих шляхів їхнього просування по службі. У вузькому розумінні атестація проводиться з метою перевірки й оцінки професійних, ділових та особистих якостей службовця, встановлення його службово-посадової відповідності вимогам, що пред'являються по службі. У широкому розумінні атестація вирішує такі основні завдання: забезпечує законність у системі функціонування державної служби; допомагає з'ясуванню потенційних можливостей державного службовця з метою підвищення його по службі; стимулює підвищення кваліфікації та професіоналізму державних службовців [6, с. 71, 72]. Варто зауважити, що, на відміну від норм трудового законодавства, умови й порядок проведення конкурсу та атестації детально регламентовано нормами адміністративного права.

Так, з аналізу ст. 57 Закону України «Про національну поліцію» випливає, що тестування поліцейських проводиться, зокрема, у разі призначення на вищу посаду, якщо заміщення цієї посади здійснюється без проведення конкурсу. Атестація поліцейських проводиться з метою оцінки їхніх ділових, професійних, особистих якостей, освітнього та кваліфікаційного рівнів, фізичної підготовки на підставі глибокого та всебічного вивчення, визначення відповідності посадам, а також перспектив їхньої службової кар'єри. Атестація проводиться атестаційними комісіями органів (закладів, установ) поліції, що створюються їхніми керівниками. Рішення про проведення атестації приймає керівник поліції, керівники органів (закладів, установ) поліції стосовно осіб, які згідно із законом та іншими нормативно-правовими актами призначаються на посади їхніми наказами [5]. Аналіз наведених законодавчих приписів свідчить про те, що правовідносини, які виникають і знаходять свій подальший розвиток із приводу проведення атестації, треба розглядати як суто адміністративні. Про це свідчить те, що суб'єкти проведення атестації наділені адміністративно-правовим статусом. Окрім того, рішення про проведення атестації ухвалюється шляхом видання відповідного адміністративного акта. Сам порядок проведення атестації поліцейських деталізовано на рівні норм адміністративного права.

Так, Інструкцію про порядок проведення атестації поліцейських затверджено наказом Міністерства внутрішніх справ від 17 листопада 2015 року № 1465 (далі – наказ № 1465). Відповідно до положень наведеного нормативно-правового акта атестація поліцейських проводиться в апараті Національної поліції України, територіальних (міжрегіональних) органах (зкладах, установах) Національної поліції України з метою оцінки ділових, професійних, особистих якостей поліцейських, їхнього освітнього та кваліфікаційного рівнів на підставі глибокого та всебічного вивчення, визначення відповідності посадам, а також перспектив їхньої службової кар'єри [7]. З наведених законодавчих приписів випливає, що під час вирішення питання щодо просування поліцейського по службі встановлюються та вивчаються його ділові, професійні та особисті якості. До того ж аналіз положень наказу № 1465 вказує на те, що такі якості поліцейського перевіряються внаслідок проведення його тестування та співбесіди. Так, задля визначення теоретичної та практичної підготовленості, компетентності, здатності якісно й ефективно реалізовувати на службі свої потенційні можливості атестаційна комісія проводить тестування поліцейського, який проходить атестацію. За рішенням атестаційної комісії поліцейські, які проходять атестацію, проходять співбесіду з відповідною атестаційною комісією. Тестування проводиться з метою об'єктивного та неупередженого з'ясування спроможності поліцейських за своїми професійними й особистісними якостями виконувати службові обов'язки на посадах в апараті Національної поліції України чи органах поліції [7]. Отже, серед критеріїв, на відповідність яким здійснюється перевірка особи, яка претендує на вищу поса-

ду в межах реалізації здійснення її просування по службі в Національній поліції України, треба назвати її ділові професійні й особисті якості. Такі якості перевіряються внаслідок проведення конкурсу або атестації поліцейських шляхом їхнього тестування та співбесід.

Водночас варто відзначити, що просування по службі, як переведення особи на більш відповідальну та високооплачувану посаду (роботу), потребує не тільки певного досвіду, а й відповідної освіти та кваліфікації [8, с. 547]. Тобто важливою особливістю таких службово-трудо-вих відносин є те, що їхній розвиток залежить не тільки від професійних і морально-ділових якостей, але й також від рівня освіти та стажу роботи особи в органах управління [9, с. 304]. Так, на відміну від кандидатів на службу, до певної категорії осіб в межах здійснення їхнього просування по службі законодавцем встановлено підвищені вимоги щодо рівня їхньої освіти. Зокрема, як випливає з аналізу п. 2 ч. 7 ст. 15 та п. 2 ч. 5 ст. 21 Закону України «Про Національну поліцію», керівником, заступником керівника територіального органу поліції, а також керівником і заступниками керівника поліції може бути призначена особа, яка має вищу повну юридичну освіту [5]. Основні правові й організаційні засади функціонування системи вищої освіти встановлено на рівні Закону України «Про вищу освіту» від 1 липня 2014 року. Як випливає з п. 5 ч. 1 ст. 1 вищенаведеного нормативно-правового акта, вища освіта – сукупність систематизованих знань, умінь і практичних навичок, способів мислення, професійних, світоглядних і громадянських якостей, морально-етичних цінностей, інших компетентностей, здобутих у закладі вищої освіти (науковій установі) у відповідній галузі знань за певною кваліфікацією на рівнях вищої освіти, що за складністю є вищими, ніж рівень повної загальної середньої освіти. При цьому варто зазначити, що аналіз положень зазначеного акта законодавства свідчить про те, що вища освіта не поділяється на повну та неповну. Законодавець взагалі не оперує терміном «повна вища освіта». Лише в п. 2 Розділу XV «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про вищу освіту» вказано, що повною вищою освітою є вища освіта за освітньо-кваліфікаційним рівнем спеціаліста, яка після набрання чинності наведеним нормативно-правовим актом стала прирівнюватися до вищої освіти ступеня магістра [10].

Поділ вищої освіти на повну та неповну здійснювався відповідно до положень Закону України «Про вищу освіту» від 17 січня 2002 року [11], який із прийняттям Закону України «Про вищу освіту» від 1 липня 2014 року був визнаний таким, що втратив чинність. Проте незрозуміло, як його приписи потрапили до Закону України «Про Національну поліцію» [5], адже останній було прийнято через рік після втрати чинності Законом України «Про вищу освіту» від 17 січня 2002 року [11]. Чинний на сьогодні Закон України «Про вищу освіту» називає такі ступені вищої освіти: молодший бакалавр; бакалавр; магістр; доктор філософії / доктор мистецтва; доктор наук. При цьому магістр – це освітній ступінь, що здобувається на другому рівні вищої освіти та присуджується

закладом вищої освіти (науковою установою) в результаті успішного виконання здобувачем вищої освіти відповідної освітньої програми [10]. Також у контексті наведених положень треба зазначити, що законодавець оперує терміном «вища юридична освіта», зміст якого розкриває як вища юридична освіта ступеня магістра (або прирівняна до неї вища освіта за освітньо-кваліфікаційним рівнем спеціаліста), здобута в Україні, а також вища юридична освіта відповідного ступеня, здобута в іноземних державах і визнана в Україні в установленому законом порядку. З огляду на наведені положення п. 2 ч. 7 ст. 15 Закону України «Про Національну поліцію» повинен бути викладений у такій редакції: «має вищу юридичну освіту». Такого самого змісту повинен набути п. 2 ч. 5 ст. 21 вищенаведеного нормативно-правового акта.

Говорячи про рівень освіти як критерій, що висувається до осіб, які є претендентами на просування по службі в Національній поліції України, варто зазначити, що законодавством передбачено інститут післядипломної освіти поліцейських. Так, післядипломна освіта поліцейських здійснюється на загальних засадах, визначених Законом України «Про вищу освіту» [10], з урахуванням особливостей, визначених Законом України «Про Національну поліцію» [5]. Відповідно до ч. 1 ст. 60 Закону України «Про вищу освіту» післядипломна освіта – це спеціалізоване вдосконалення освіти та професійної підготовки особи шляхом поглиблення, розширення й оновлення її професійних знань, умінь і навичок або отримання іншої професії, спеціальності на основі здобутого раніше освітнього рівня та практичного досвіду [10]. Аналіз ст. 75 Закону України «Про Національну поліцію» свідчить, що однією зі складових післядипломної освіти поліцейських є підвищення кваліфікації, яку поліцейські обов'язково повинні проходити за відповідним напрямом службової діяльності перед призначенням на керівну посаду, зокрема вищу керівну посаду, ніж займана. До того ж поліцейські, які не пройшли підвищення кваліфікації або не виконали відповідну навчальну програму (отримали незадовільні оцінки за її підсумками), не можуть бути призначені на вищі посади [5].

Більш деталізовано правові засади післядипломної освіти поліцейських, зокрема підвищення їхньої кваліфікації, знайшли своє відображення на рівні адміністративного законодавства – Положення про організацію післядипломної освіти працівників Національної поліції, що затверджено наказом Міністерства внутрішніх справ України від 24 грудня 2015 року № 1625. Як випливає з аналізу положень вищенаведеного нормативно-правового акта, метою післядипломної освіти є задоволення індивідуальних потреб працівників поліції в особистому професійному зростанні, забезпечення потреб держави у кваліфікованих кадрах високого рівня професіоналізму та культури, здатних компетентно й відповідально виконувати свої функції. До того ж підвищення кваліфікації являє собою підвищення рівня готовності працівника поліції до виконання її професійних завдань



та обов'язків або набуття особою здатності виконувати додаткові завдання й обов'язки шляхом набуття нових знань і вмінь у межах професійної діяльності або галузі знань. Підвищення кваліфікації працівників поліції здійснюється за такими видами: підвищення кваліфікації за професійними програмами (довгострокове) – проводиться для працівників поліції, яких зараховано до кадрового резерву; короткострокове підвищення кваліфікації (спеціалізовані навчальні курси, тематичні семінари, семінари-практикуми, семінари-тренінги, інші види). Результати навчання за програмами довгострокового підвищення кваліфікації враховуються працівникам поліції під час їхньої атестації для визначення перспектив їхнього подальшого просування по службі, зокрема для призначення на керівну посаду, особливо вищу керівну посаду, ніж займана [12]. Отже, особа, яка претендує на просування по службі на керівні посади в Національній поліції України, повинна відповідати критеріям щодо рівня її освіти. Окрім того, законодавством задля такої категорії осіб передбачена вимога щодо обов'язкового здобуття післядипломної освіти, зокрема, підвищення кваліфікації.

Як ще одну вимогу, що висувається до претендента на керівну посаду в межах просування по службі в Національній поліції, треба розглядати стаж роботи в галузі права. Так, згідно з п. 3 ч. 7 ст. 15 та п. 3 ч. 5 ст. 21 Закону України «Про Національну поліцію», керівником, заступником керівника територіального органу поліції може бути призначена особа, яка має стаж роботи в галузі права не менш як п'ять років, а керівником і заступником керівника поліції – не менш як сім років [5]. Варто зазначити, що вищеведений нормативно-правовий акт не містить визначення сутності категорії «стаж роботи в галузі права». Сутність цієї категорії законодавець розкриває в п. 2 ч. 3 ст. 65 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 7 липня 2010 року, де наявність стажу роботи в галузі права є однією з обов'язкових вимог, яка висувається до кандидата на посаду судді. Зокрема, стажем роботи в галузі права вважається стаж роботи особи за спеціальністю після здобуття нею вищої юридичної освіти. Проте вищеведений нормативно-правовий акт було визнано таким, що втратив чинність у зв'язку із прийняттям Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 2 червня 2015 року. Новий закон не оперує категорією «стаж роботи в галузі права», а як вимогу до кандидата на посаду судді називає вже наявність у нього стажу професійної діяльності у сфері права, сутність якого розкривається аналогічно до наведеного вище стажу роботи в галузі права. На нашу думку, у положеннях Закону України «Про Національну поліцію» як вимогу до кандидата на керівну посаду також варто називати наявність у нього стажу професійної діяльності у сфері права. По-перше, це буде відповідати приписам чинного національного законодавства, що розкриває сутність цієї категорії, а отже, буде сприяти уніфікації законодавства. По-друге, у наведеному випадку увага акцентується на тому,

що це вже не просто діяльність, а діяльність професійна, що підкреслює статус особи, яка таким стажем володіє. А тому вважаємо, що п. 3 ч. 7 ст. 15 Закону України «Про Національну поліцію» повинен бути викладений у такій редакції: «має стаж професійної роботи у сфері права не менш як п'ять років». У свою чергу, п. 3 ч. 5 ст. 21 Закону України «Про Національну поліцію» викласти в редакції: «має стаж професійної роботи у сфері права не менш як сім років».

Висновок. Отже, просування по службі в органах Національної поліції України врегульовано як нормами трудового, так і адміністративного права. Норми трудового права регламентують наявність в особи суб'єктивного права на реалізацію своїх здібностей, отримання відповідно до них гідного грошового забезпечення. Також просування по службі здійснюється з урахуванням дії загальних принципів трудового права, одним із провідних з яких виступає принцип рівності. Задля реалізації цього принципу нормами адміністративного права передбачено проведення конкурсу й атестування поліцейських. Зазначені заходи отримали свою деталізацію на рівні адміністративного законодавства. У рамках здійснення просування по службі правовий статус поліцейського змінюється, що пов'язано із заняттям вищої посади і внаслідок зміни обсягу його службових повноважень, підвищення рівня його відповідальності.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Лаврінчук І.П. Особливості правового регулювання проходження служби державними службовцями. *Право України*. 1998. № 3. С. 71–74.
2. Павленко П.І. Правовий статус службовців органів внутрішніх справ: проблеми загальної теорії : дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.01. Донецьк, 2003. 164 с.
3. Іншин М.І. Проблеми правового регулювання праці державних службовців України: дис. ... д-а юрид. наук: 12.00.05. Х., 2005. 452 с.
4. Про державну службу: Закон України від 10 грудня 2015 р. № 889-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 4. Ст. 43.
5. Про Національну поліцію: Закон України від 2 липня 2015 р. № 580-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 63. Ст. 2075.
6. Дубенко С.Д. Державна служба і державні службовці в Україні / за заг. ред. Н.Р. Нижник. К.: Ін Юре, 1999. 242 с.
7. Про затвердження Інструкції про порядок проведення атестування поліцейських: наказ Міністерства внутрішніх справ України від 17 листопада 2015 р. № 1465. *Офіційний вісник України*. 2015. № 90. Ст. 3073.
8. Болотіна Н.Б. Трудове право України : підручник. 3-є вид., стер. К.: Вікар, 2005. 725 с.
9. Клемпарський М.М. Державні службовці як суб'єкти трудового права України: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.05. Х., 2014. 403 с.
10. Про вищу освіту: Закон України від 1 липня 2014 р. № 1556-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 37–38. Ст. 2004.
11. Про вищу освіту: Закон України від 17 січня 2002 р. № 2984-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2002. № 20. Ст. 134.
12. Про затвердження Положення про організацію післядипломної освіти працівників Національної поліції: наказ Міністерства внутрішніх справ України від 24 грудня 2015 р. № 1625. *Офіційний вісник України*. 2015. № 11. Ст. 485.