



УДК 349.2:351.74

К. Ю. Мельник

**РЕФОРМУВАННЯ НАЦІОНАЛЬНОГО ЗАКОНОДАВСТВА У СФЕРІ
ПРОХОДЖЕННЯ СЛУЖБИ В ОРГАНАХ ВНУТРІШНІХ СПРАВ –
НАГАЛЬНА ВИМОГА СЬОГОДЕННЯ**

Розглянуто проблеми, пов'язані з реформуванням національного законодавства у сфері проходження служби в органах внутрішніх справ. Проаналізовано основні нормативно-правові акти, які регламентують проходження служби в поліції. Виявлено їх слабкі місця. Надано науково обґрунтовані рекомендації з удосконалення національного законодавства у цій сфері та практики його застосування.

Ключові слова: органи внутрішніх справ, поліція, міліція, конкурс, контракт, служба, реформування.

Постановка проблеми. Події останніх років продемонстрували стійкий запит суспільства на проведення рішучих реформ у всіх сферах державного життя. Особливо це стосується правоохоронної системи, яка закладалася ще в колишньому Радянському Союзі та з роками перетворилася на розсадник корупції та машину боротьби з опонентами влади. Тому реформування органів внутрішніх справ, приведення їх структури, завдань, прав та обов'язків їх працівників до європейських стандартів стало одним із пріоритетів нової влади.

Президент України П. Порошенко нещодавно відзначив, що процес формування Національної поліції завершується, та наголосив на надзвичайно високій відповідальності цього правоохоронного органу, який має найвищу довіру в суспільстві. За словами П. Порошенка, © Мельник К. Ю., 2015

керівник Національної поліції має реформувати загальну структуру поліції, в якій «людина, зустрічаючись з поліцейським, буде мати посмішку, доброту, бажання допомогти, а не те, з чим залишалася українська міліція, яка мала всі недоліки радянських часів» [1].

Слід звернути увагу на те, що сьогодні прийнята і діє відповідна нормативна база діяльності Національної поліції. Так, 2 липня 2015 р. було прийнято закон України «Про Національну поліцію» [2], а 28 жовтня 2015 р. – постанову Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Національну поліцію» [3]. Ці нормативно-правові акти закріпили структуру поліції, її завдання та повноваження, види поліцейських заходів та вимоги до їх проведення, умови та підстави прийняття на службу в поліцію, порядок проходження такої служби тощо.

Мета статті полягає у здійсненні аналізу основних нормативно-правових актів, які регламентують проходження служби в поліції, та наданні рекомендацій щодо удосконалення відповідного законодавства і практики, його застосування.

Виклад основного матеріалу. Нові підходи, закладені в норми, які регламентують прийняття на службу в поліцію та порядок проходження такої служби, покликані забезпечити прийняття на службу в поліцію кращих із числа відповідних претендентів. Цьому передусім повинен сприяти конкурсний відбір у поліцію, який започатковано нормами закону України «Про Національну поліцію».

В юридичній літературі практично однотайним є розуміння мети проведення конкурсу, яка полягає у перевірці відповідності особи вимогам, що ставляться для зайняття тієї чи іншої посади, та забезпеченні зайняття посади кращим із претендентів. Як зазначає В. І. Прокопенко, особливим порядком підбору працівників на посади є конкурс, який дозволяє відбирати на зайняття певної посади кращого з претендентів [4, с. 171]. Підтримуючи цю позицію, А. В. Андрушко зазначає, що конкурс є важливим правовим способом раціонального підбору кадрів до органів державної служби, що дозволяє не тільки покращити комплектування її органів, але й забезпечує у подальшому потрібний рівень їх функціонування. Науковець підкреслює, що важливість конкурсного порядку прийняття громадян на державну службу очевидна, адже це той фактор, який має гарантувати об'єктивність оцінки ділових, професійних, моральних якостей претендента і, як наслідок, ефективність його майбутньої роботи [5, с. 66].

Відповідно до ст. 52 закону України «Про Національну поліцію» конкурс на службу в поліції обов'язково проводиться серед осіб, які вперше приймаються на службу в поліцію з призначенням на посади молодшого складу поліції. Комплектуванню в порядку просування по службі посад молодшого, середнього та вищого складу поліції, крім вищезазначеного випадку, за рішенням керівника, уповноваженого призначати на такі посади, може передувати або проведення конкурсу, або проведення атестації.

Конкурс на службу в поліції проводиться відповідною поліцейською комісією. Порядок проведення конкурсної процедури встановлений ст. 52 закону України «Про Національну поліцію» і Типовим порядком проведення конкурсу. Так, служба персоналу (кадрового забезпечення) органу поліції, де проходить конкурс, проводить перевірку документів, поданих кандидатами, на відповідність загальним вимогам та інформує про це поліцейську комісію. Кандидати, які пройшли таку перевірку, проходять тестування, співбесіду та інші види оцінювання відповідно до Типового порядку проведення конкурсу. В разі подання заяви про участь у конкурсі лише однією особою така особа проходить у встановленому порядку конкурсний відбір, за результатами якого ухвалюється рішення про її прийняття на службу в поліцію та/або призначення на посаду чи про відмову в такому прийнятті та/або призначенні.

Засідання поліцейської комісії при проведенні конкурсу є правомочним, якщо на ньому присутні не менш як дві третини її членів. Під час засідання поліцейської комісії при проведенні конкурсу її члени: 1) вивчають результати проведеної перевірки документів кандидатів; 2) проводять відбір кандидатів з використанням видів оцінювання відповідно до Типового порядку проведення конкурсу; 3) проводять співбесіду з кандидатами з урахуванням результатів тестування; 4) особисто оцінюють рівень професійної компетентності претендентів, які відповідають умовам конкурсу, та визначають в особистому порядку їхній загальний рейтинг; 5) за результатами складання загального рейтингу претендентів, які відповідають умовам конкурсу, визначають переможця конкурсу.

Рішення поліцейської комісії за результатами конкурсу вважається прийнятим, якщо за нього проголосувала більшість її складу. Таке рішення оформлюється протоколом, який присутні на її засіданні члени комісії підписують не пізніше наступного дня після проведення засідання. Інформація про переможців конкурсу оприлюднюється не пізніше наступного дня після підписання протоколу засідання поліцейської комісії відповідно до Типового порядку проведення конкурсу.

Правильною та своєчасною, на мій погляд, є норма ч. 1 ст. 56 закону України «Про Національну поліцію», що на вакантну посаду поліцейського призначається переможець конкурсу. Слід зазначити, що до цього часу більшість нормативно-правових актів, які передбачали порядок проведення конкурсів при прийнятті на роботу, не закріплювала такої норми.

Закон України «Про Національну поліцію» встановлює інші підходи до підстав виникнення трудових правовідносин з поліцейськими, ніж це було з міліціонерами. Так, ст. 17 «Прийняття на службу до міліції» закону України «Про міліцію» від 20 грудня 1990 р. № 565-XII передбачала, що громадяни України на службу до міліції приймаються на контрактній основі. Виходячи з цієї норми, служба в міліції мала відбуватися виключно на підставі контракту.

Необхідно відзначити, що вказаний вид трудового договору відповідно до законодавства та практики його застосування пов'язується зі встановленням виключно строкових трудових правовідносин. Так, відповідно до п. 3 Положення про порядок укладання контракту з керівником підприємства, що є у державній власності, при найманні на роботу, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 19 березня 1993 р. № 203, контракт може бути укладений на термін від 1 до 5 років. Як зазначається в Методичних рекомендаціях про правове забезпечення контрактної форми трудового договору і сфери його застосування, розроблених Міністерством юстиції України (лист від 28 березня 2000 р. № 32-8/473), запровадження контрактної форми в трудових правовідносинах обумовлено прагненням роботодавців залучати до роботи найбільш кваліфікованих і творчо активних працівників. Ця форма трудового договору дає можливість більш раціонально регулювати чисельність і якісний склад персоналу, поліпшувати структуру зайнятості, за необхідності додатково залучати кваліфікованих працівників зі сторони, підвищувати рівень відповідальності і творчого ставлення працівників до виконуваної роботи.

Національний законодавець, розуміючи можливість масового встановлення строкових трудових відносин у разі введення контрактів, уже в першій редакції ч. 3 ст. 21 КЗпП (закон УРСР «Про внесення змін і доповнень до Кодексу законів про працю Української РСР при переході республіки до ринкової економіки» 1991 р.) передбачив, що сфера застосування контракту визначається законодавством. Згодом – у 1999 р. – Верховна Рада України прийняла закон «Про внесення змін до Кодексу законів про працю України», яким звузила коло органів, що можуть визначати сферу застосування контракту. Так, сьогодні тільки Верховна Рада України шляхом прийняття законів вправі визначати, з якими категоріями працівників слід укладати контракти.

Слід звернути увагу на те, що норма ст. 17 закону України «Про міліцію» про контрактну основу прийняття на службу до міліції упродовж дії зазначеного Закону не отримала свого загального застосування, і служба в міліції мала загалом безстроковий характер.

Сьогодні ст. 58 закону України «Про Національну поліцію» передбачає, що призначення на посаду поліцейського здійснюється безстроково (до виходу на пенсію або у відставку), за умови успішного виконання службових обов'язків. Строкове призначення здійснюється в разі заміщення посади поліцейського на період відсутності особи, за якою відповідно до закону зберігається посада поліцейського, та посад, призначенню на які передують укладення контракту.

Контракту про проходження служби в поліції у законі України «Про Національну поліцію» відведено окрему статтю (ст. 63). Відповідно до цієї статті контракт про проходження служби в поліції укладається: 1) з особами молодшого складу поліції, які вперше прийняті на

службу в поліцію, – одноразово строком на 2 роки без права продовження. Після закінчення строку контракту поліцейський, який був стороною в цьому контракті, за рішенням керівника, якому надано право приймати на службу, може продовжити службу в поліції на підставі наказу відповідно до цього Закону; 2) з громадянами, які зараховані до вищого навчального закладу зі специфічними умовами навчання, який здійснює підготовку поліцейських, – на час навчання; 3) із заступниками керівників територіальних органів поліції в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі, районах, містах, районах у містах, науково-дослідних установах, вищих навчальних закладів зі специфічними умовами навчання, які здійснюють підготовку поліцейських, та керівниками структурних підрозділів зазначених органів, закладів та установ – на термін 3 роки з правом продовження контракту на той самий термін; 4) із заступниками керівника поліції та керівниками територіальних органів поліції в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі, науково-дослідних установах, ректорами (керівниками) вищих навчальних закладів зі специфічними умовами навчання, які здійснюють підготовку поліцейських, та прирівняними до них керівниками – строком на 4 роки з правом продовження контракту одноразово строком до 4 років; 5) з керівником поліції – строком на 5 років з правом продовження контракту одноразово строком до 5 років.

Аналізуючи норми закону України «Про Національну поліцію», необхідно відзначити мудрість національного законодавця і загалом відповідність досліджуваних норм загальним засадам трудового законодавства. Зокрема, встановлення загального правила про безстроковість призначення на посаду поліцейського відповідає ст. 23 Кодексу законів про працю України.

Слід підтримати позицію законодавця, який передбачив укладення контракту з особами молодшого складу поліції, які вперше прийняті на службу в поліцію, одноразово строком на 2 роки, а після закінчення строку контракту продовження служби на безстроковій основі.

Позитивним моментом у досліджуваній сфері вважаю встановлення виключно контрактної основи комплектування посад керівників та заступників керівників органів, закладів та установ національної поліції та керівників їх структурних підрозділів. Разом з тим, на мій погляд, не зовсім правильно обмежувати кількість переукладань контракту для окремих із вищезазначених категорій поліцейських, оскільки такий крок може потягти за собою розмивання професійного ядра та зниження ефективності діяльності відповідних органів поліції.

Не можна погодитися з підходом національного законодавця, який у розділі VII «Загальні засади проходження служби в поліції» (ст. 59–85) закону України «Про Національну поліцію» передбачив

усе, що завгодно, крім «загальних засад», тобто принципів проходження служби в поліції. Наприклад, ст. 63 закріплює правила укладення контракту. Контракт укладається до початку проходження служби в поліції. А отже, зазначеній статті не місце в цьому розділі.

Вважаю, що з огляду на зміст ст. 59–85 закону України «Про Національну поліцію» розділ VII необхідно назвати «Порядок проходження служби в поліції» та додатково передбачити в ньому статті з питань робочого часу, часу відпочинку, оплати праці, службової дисципліни.

У цілому погоджуючись із безсумнівно правильним підходом щодо необхідності проведення заходів із запровадження патрульної поліції, реформування інших служб та підрозділів органів внутрішніх справ, а також прийняття закону України «Про Національну поліцію», вважаю доцільним звернути увагу і на негативні моменти реформування. Це, по-перше, надмірне розтягування в часі переходу від міліції до поліції; по-друге, відсутність комплексного підходу до введення в дію патрульної поліції (нині вона діє лише у кількох обласних центрах); по-третє, вибіркковість у проведенні процесу «очищення влади» в органах внутрішніх справ; по-четверте, загроза остаточної втрати професійного ядра міліції. З огляду на це сьогодні ми все ще маємо недостатньо керовану, слабо координовану, корумповану та взагалі неефективно функціонуючу систему органів, які входять до Міністерства внутрішніх справ України.

На мій погляд, реформування Міністерства внутрішніх справ України мало би відбуватися таким чином. Ще у 2014 р. потрібно було узгодити як у Кабінеті Міністрів України, так і у Верховній Раді України структуру Міністерства внутрішніх справ України та знайти консенсус у цьому питанні. Керуючись науково обґрунтованим підходом, визначити штатну чисельність кожного органу, який буде входити у відповідну структуру. Ухвалити спочатку закон України «Про органи внутрішніх справ», а після цього, якщо буде така потреба, вже ухвалювати окремі закони щодо різних органів, які входять у структуру органів внутрішніх справ, у тому числі щодо Національної поліції.

Паралельно з цим необхідно було б швидко провести процес очищення системи органів внутрішніх справ від корупціонерів та інших осіб, визначених у законі України «Про очищення влади» від 16 вересня 2014 р. № 1682-VII. Для цього необхідно було би провести атестацію осіб рядового та начальницького складу органів внутрішніх справ, завдяки якій дати принципову оцінку діяльності кожної з них. Атестацію слід проводити із застосуванням тестування зазначених осіб на поліграфі, що дозволило б одержати інформацію про наміри службовця, здійснювані ним дії під час проходження служби, а також надало б змогу перевірити моральні якості службовця. Під час атестації необхідно було би виявити осіб, які гідні працювати в сучасних органах внутрішніх справ.

З огляду на те, що не всі особи рядового та начальницького складу органів внутрішніх справ пройшли б атестацію, наступним кроком стало б оголошення конкурсу на заміщення вакантних посад в усіх органах внутрішніх справ. Вважаю, що під час конкурсу також має бути застосований поліграф, який дозволить одержати правдиву інформацію про поведінку й характер претендента, виявити проблеми, що виникали у нього на попередньому місці роботи, перевірити інформацію, яка міститься в наданих претендентом документах. Під час конкурсу необхідно було би підібрати кваліфікованих та відданих справі фахівців.

Наостанок слід наголосити, що вищенаведені заходи необхідно проводити разом із підвищенням оплати праці службовців органів внутрішніх справ, установленням дієвої системи стимулювання ефективної трудової діяльності та посиленням юридичної відповідальності за корупційні діяння.

Список використаних джерел: 1. Президент Петро Порошенко провів зустріч з новопризначеним керівником Національної поліції Хатією Деканоїдзе [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ukrinform.ua/rubric-politics/1909141-poroshenko-skazav-yak-dekanoidze-mae-reformuvati-politsiyu.html>. 2. Про Національну поліцію : закон України від 2 лип. 2015 р. № 580-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19>. 3. Про затвердження Положення про Національну поліцію : постанова Кабінету Міністрів України від 28 жовт. 2015 р. № 877 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=248607704>. 4. Прокопенко В. І. Трудове право України : підручник / В. І. Прокопенко. – Харків : Консум, 1998. – 480 с. 5. Андрушко А. В. Виникнення трудових правовідносин з державними службовцями : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.05 / Андрушко Алла Володимирівна. – Київ, 2002. – 195 с.

Надійшла до редакції 29.10.2015



Мельник К. Ю. Реформирование национального законодательства в сфере прохождения службы в органах внутренних дел – настоятельное требование современности

Рассмотрены проблемы, связанные с реформированием национального законодательства в сфере прохождения службы в органах внутренних дел. Проанализированы основные нормативно-правовые акты, регламентирующие прохождение службы в полиции. Выявлены их слабые места. Предоставлены научно обоснованные рекомендации по усовершенствованию национального законодательства в этой сфере и практики его применения.

Ключевые слова: органы внутренних дел, полиция, милиция, конкурс, контракт, служба, реформирование.

Melnyk K. Y. Reform of the national legislation in the sphere of service within internal affairs agencies – an urgent requirement of the present day

The problems related to the reform of the national legislation in the field of service within internal affairs agencies have been considered. The basic regulations

governing the service in the police have been analyzed; their weaknesses have been revealed. Scientifically based recommendations for improving the national legislation in this field and the practice of its implementation have been provided.

It was noted that reforming of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine had to happen in this way. First, it was necessary to agree the structure of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine both in the Cabinet of Ministers of Ukraine and in Verkhovna Rada of Ukraine and to find consensus on this issue. Considering scientifically grounded approach to determine the number of staff of each agency, which will be a part of an appropriate structure. To adopt, first, the Law of Ukraine «On Internal Affairs Agencies», and then, if needed, to adopt some laws concerning different agencies that are included in the structure of internal affairs agencies, including the National Police. Parallel to this, it was necessary to carry out quickly the cleaning process of the system of internal affairs agencies from corrupt officials and other persons specified in the Law of Ukraine «On Cleaning the Power» dated from September 16, 2014 No. 1682-VII. To do this it would be appropriate to conduct certification of rank and files and officers of internal affairs agencies, during which to provide principled assessment of each of them.

Keywords: law enforcement agencies, police, militia, competition, contract, service, reform.

