

DOI <https://doi.org/10.51647/kelm.2020.3.4.34>

PERSPEKTYWICZNE SPOSOBY DOSKONALENIA PRAWA ADMINISTRACYJNEGO, KTÓRE UTRWAŁA PODSTAWY PRAWNE STATUSU ADMINISTRACYJNOPRAWNEGO KIEROWNICTWA ORGANÓW NARODOWEJ POLICJI

Petro Tokar

student Naukowo-Badawczego Instytutu Prawa Publicznego (Kijów, Ukraina)

ORCID ID: 0000-0002-6293-1786

e-mail: petrotokar@ukr.net

Adnotacja. Celem artykułu jest opracowanie obiecujących sposobów poprawy prawa administracyjnego, które utrwała podstawy prawne statusu administracyjnoprawnego kierownictwa organów Narodowej Policji. W artykule, opierając się na analizie norm obowiązującego prawa Ukrainy, a także poglądów naukowych naukowców, podkreślono luki i braki w obowiązującym prawie administracyjnym, którego normy mają na celu regulację statusu administracyjnoprawnego kierownictwa organów policji naszego kraju. Powstała autorska wizja sposobów doskonalenia prawa administracyjnego, która utrwała podstawy prawne statusu administracyjnoprawnego kierownictwa organów Narodowej Policji.

Słowa kluczowe: doskonalenie, prawo administracyjne, podstawy prawne, regulacje administracyjnoprawne, kierownictwo, Narodowa Policja.

PROSPECTIVE WAYS OF IMPROVING THE ADMINISTRATIVE LEGISLATION, WHICH ESTABLISHES THE LEGAL BASIS OF THE ADMINISTRATIVE AND LEGAL STATUS OF THE MANAGEMENT OF THE NATIONAL POLICE

Petro Tokar

laureate of the Research Institute of Public Law (Kyiv, Ukraine)

ORCID ID: 0000-0002-6293-1786

petrotokar@ukr.net

Abstract. The purpose of the article is to develop promising ways of improving the administrative legislation, which establishes the legal foundations of the administrative-legal status of the leadership of the National Police. The article, based on the analysis of the norms of the current legislation of Ukraine, as well as the scientific views of scientists, highlights the gaps and shortcomings in the current administrative legislation, the norms of which are aimed at regulating the administrative and legal status of the management of police bodies. The author's vision of ways to improve administrative legislation, which establishes the legal basis of the administrative-legal status of the management of the National Police, has been formed.

Key words: improvement, administrative legislation, legal principles, administrative and legal regulation, management, National Police.

ПЕРСПЕКТИВНІ ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО ЗАКОНОДАВСТВА, ЯКЕ ЗАКРІПЛЮЄ ПРАВОВІ ЗАСАДИ АДМІНІСТРАТИВНО- ПРАВОВОГО СТАТУСУ КЕРІВНОГО СКЛАДУ ОРГАНІВ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ

Петро Токар

здобувач Науково-дослідного інституту публічного права (Київ, Україна)

ORCID ID: 0000-0002-6293-1786

petrotokar@ukr.net

Анотація. Мета статті полягає в опрацюванні перспективних шляхів вдосконалення адміністративного законодавства, яке закріплює правові засади адміністративно-правового статусу керівного складу органів Національної поліції. У статті, спираючись на аналіз норм чинного законодавства України, а також наукових поглядів вчених, виокремлено прогалини та недоліки у чинному адміністративному законодавстві, норми якого спрямовані на регулювання адміністративно-правового статусу керівного складу органів поліції нашої країни. Сформовано авторське бачення щодо шляхів вдосконалення адміністративного законодавства, яке закріплює правові засади адміністративно-правового статусу керівного складу органів Національної поліції.

Ключові слова: вдосконалення, адміністративне законодавство, правові засади, адміністративно-правове регулювання, керівний склад, Національна поліція.

Постановка проблеми. На сьогоднішній день безспірним є той факт, що в роботі Національної поліції України існує ряд проблем різноманітного характеру, втім однією із найсерйозніших із них є недосконалість

кадрового забезпечення цього центрального органу виконавчої влади. Зазначене вище підтверджується статистичними даними. До прикладу, у відповіді Департаменту кадрового забезпечення Національної поліції на інформаційний запит Укрінформу зазначається, що Загальний некомплект поліцейських станом на 20 січня 2020 року – 17,1% осіб (станом на 1 червня 2019 року в Національній поліції налічувалося 19,4 тисячі вакансій – некомплект становив 15,3%). Найвищий рівень некомплекту, згідно з повідомленням, у Черкаській області – 22,3% і у Донецькій області – 20,6%; найнижчий – в Івано-Франківській області – 9% і у Чернівецькій області – 9,5%. У свою чергу некомплект поліцейських у Києві — на рівні 16,8%, у Київській області – 18%; у Чернігівській і Одеській областях – на рівні 10,3%; у Хмельницькій – 12,9%; у Херсонській – 13,2%, у Харківській, Вінницькій і Полтавській – на рівні 12,5%. У Тернопільській області некомплект поліцейських становить 12,3%; у Сумській області – 11,5%; у Рівненській – 10,1%; у кримській поліції – 15,9% (Укрінформ, 2020; Кочеров, 2018). Загальний рівень некомплекту патрульних поліцейських по Україні становить 26,1%. Найвищий рівень некомплекту патрульних – у Запорізькій області – 50,1%; найменший некомплект – у Харківській області – 13,7% (Кочеров, 2018; Укрінформ, 2020).

Стан дослідження. Окремі проблемні аспекти, пов'язані із регулюванням адміністративно-правового статусу керівного складу органів Національної поліції у своїх наукових працях розглядали: О.М. Бандурка, Д.В. Власенко, В.О. Іванцов, Л.І. Каленіченко, О.О. Панова, О.С. Проневич, В.В. Сокурєнко, Д.В. Швець, та багато інших. Втім, незважаючи на чималий науковий доробок, ми можемо констатувати, що у сфері правового регулювання адміністративно-правового статусу керівного складу органів Національної поліції України існує низка прогалин та недоліків, що обумовлює актуальність та своєчасність представленого наукового дослідження.

Саме тому метою статті є: опрацювати перспективні шляхи вдосконалення адміністративного законодавства, яке закріплює правові засади адміністративно-правового статусу керівного складу органів Національної поліції.

Виклад основного матеріалу. Проведений аналіз ряду загальнодержавних Стратегій та Концепцій дає змогу констатувати той факт, що законодавець досить поверхнево приділяв увагу проблемам кадрового забезпечення органів та підрозділів Національної поліції України взагалі, а також покращенню адміністративно-правового статусу керівного складу поліції, зокрема. Вказане вище дає підстави констатувати необхідність розробки та прийняття нової Стратегії, метою якої буде комплексне покращення кадрової політики в органах Національної поліції України, та окрема увага в якому буде присвячена покращенню організаційно-правових аспектів роботи керівників органів та підрозділів поліції. Зокрема, особливу увагу слід приділити питанням: розвитку організаційних та управлінських навичок керівників, а також вдосконаленню психологічної підготовки останніх.

Не можна не відмітити, що окремі проблемні аспекти, пов'язані із вдосконаленням кадрового забезпечення органів та підрозділів Національної поліції, досліджували фахівці адміністративно-правової науки. Так, К.С. Ізбаш Вказує, що незважаючи на позитивні зміни, що відбулися після створення Національної поліції, існує чимало питань, які потребують вирішення: по-перше, як впливає із Закону України «Про Національну поліцію», немає визначених у зазначеному Законі підстав і критеріїв вибору тієї чи іншої процедури оцінювання при комплектуванні в порядку просування по службі посад молодшого, середнього та вищого складу поліції; по-друге, запровадження відкритого конкурсу на прийняття на всі посади на службу в органи поліції; по-третє, загальними не вирішеними залишаються проблемні питання, пов'язані з фінансовим і матеріально-технічним забезпеченням, соціальним захистом поліцейських і постійною плінністю професійних кадрів (Ізбаш, Славінська, 2021: 167). Таким чином, узагальнює науковець, покращення кадрового забезпечення органів і підрозділів Національної поліції України можливо досягти шляхом: удосконалення нормативно-правової бази з питань кадрового забезпечення у зазначеній сфері; послідовного та поступового вирішення стратегічних кадрових завдань; забезпечення прозорості відбору кадрів; формування кадрового резерву; залучення до професійної діяльності підготовлених фахівців; професійного розвитку персоналу; введення інституту професіоналізації керівників; запровадження системи соціального та психологічного захисту персоналу органів Національної поліції; дотримання вимог політичної нейтральності; врахування та мінімізації корупційних ризиків під час проходження служби в органах і підрозділах Національної поліції. Підводячи підсумок, зазначимо, що запропоновані нами пропозиції сприятимуть підвищенню ефективності управління підрозділами Національної поліції загалом (Ізбаш, Славінська, 2021: 167).

Досить змістовно до розв'язання проблеми кадрового забезпечення Національної поліції в умовах реформ підійшов М.В. Кочеров. Науковець зазначив, що підвищення якості кадрового забезпечення підрозділів поліції також залежить від рівня їх атестації, здійснення розстановки персоналу, стимулювання керівників усіх рівнів до використання нових управлінських практик; упровадження сучасних методів мотивації та збалансованої системи соціального захисту персоналу органів Національної поліції (Кочеров, 2018). Окрім того, науковець цілком справедливо відмічає, що ситуація, яка стосується роботи з кадрами в Національній поліції, вимагає подальшого вдосконалення всієї системи роботи з персоналом, привнесення новітніх управлінських підходів та технологій, приведення її нормативно-правового забезпечення у відповідність до сучасних реалій та вимог, врахування кращого світового досвіду та існуючих стандартів у цій сфері. Важливою умовою якісного відбору кадрів, з врахуванням омолодження керівного складу поліції, є такий важливий напрямок кадрової роботи, як відбір кандидатів для зарахування до резерву керівного складу, об'єктивна оцінка їх якостей, навчання та вибір і призначення на вакантні посади найбільш придатних працівників (Кочеров, 2018).

У своєму науковому дослідженні А.В. Іваниця зазначає, що робота з персоналом в межах кадрової політики в органах поліції України повинна проводитись таким чином, щоб кожен працівників міг досягати поставлених цілей і виконувати поставлені завдання за найкоротший період часу, не знижуючи професійний рівень виконання. Персонал високого рівня в органах поліції повинен забезпечити ефективне виконання завдань, поставлених перед Національною поліцією України, а рівні умови проходження служби, належний рівень соціального захисту та гарантії професійної діяльності поліцейського зобов'язані сприяти формуванню у кожного працівника необхідних знань, умінь та навичок. При цьому забезпечення можливості просування по службі має стати додатковим стимулом для якісного виконання кожним працівником поліції покладених на нього обов'язків (Іваниця, 2018). Вказаний вище науковець підсумовує, що кадрова політика в органах поліції України повинна відбуватися в двох напрямках, що між собою взаємопов'язані. До першого напрямку віднесемо розроблення моделі спеціаліста відповідної поліцейської служби як еталону набору професійних стратифікаційних цінностей, таких як: знати, уміти, передбачати. До другого напрямку віднесемо розробку комплексу заходів, що передбачають собою наближення до цього еталону в процесах комплектування, проходження служби або навчання (Іваниця, 2018). Таким чином, узагальнює А.В. Іваниця, пріоритетними напрямками кадрового забезпечення органів поліції України є: 1) створення системи прямих зв'язків центральних та місцевих органів виконавчої влади з відповідними органами, установами та навчальними закладами; 2) запровадження контрактної системи обміну педагогічними та науковими працівниками МВС; 3) запровадження в сфері кадрової політики в органах поліції України системи обміну необхідними виданнями, створення відповідного банку даних та інформаційної мережі; 4) участь фахівців у семінарах, конференціях, нарадах з питань кадрової політики в ОВС; 5) використання, відповідно до законодавства, різноманітних форм міжнародної допомоги [5].

Ще один науковець – С. Шатрава, вказує, що основними заходами, які спрямовані на покращення кадрового забезпечення органів Національної поліції України: розвиток відомчої системи освіти та підготовки кадрів, яка відповідає професійним потребам і формує загальні цінності для особового складу органів Національної поліції; розроблення механізмів забезпечення прозорості відбору кадрів і кар'єрного зростання поліцейського; розроблення і впровадження програм безперервного професійного розвитку персоналу; стимулювання керівників усіх рівнів до використання нових управлінських практик; упровадження сучасних методів мотивації та збалансованої системи соціального захисту персоналу органів Національної поліції; розроблення ефективних підходів до оцінювання роботи персоналу і заохочення до підвищення її якості; створення налагодженої системи внутрішніх комунікацій; упровадження механізму міжвідомчого стажування працівників у системі МВС; упровадження комплексного гендерного підходу до політики розвитку кадрового потенціалу (Шатрава, 2018: 86-87).

Досліджуючи адміністративно-правові засади добору на посаду поліцейського в Україні Д.Г. Берестенем була аргументована необхідність розробки і реалізації Концепції здійснення добору, підготовки, професійної перепідготовки, підвищення кваліфікації, поновлення на службі раніше звільнених з органів поліції осіб. Головною метою прийняття зазначеної Концепції є визначення єдиної довгострокової стратегії розвитку кадрової роботи в сфері підготовки, професійної перепідготовки і підвищення кваліфікації співробітників органів поліції, створення необхідних умов для підвищення їх професійного рівня та вдосконалення професійних компетенцій, що дозволяють їм найбільш ефективно і якісно виконувати покладені на них посадові обов'язки. Пропонується розробити та затвердити Положення про організацію кадрової роботи в органах поліції, в якому окреслити коло організаційно-правових питань кадрового забезпечення органів поліції, що включає в себе: понятійний апарат; механізм кадрового забезпечення; кадрову роботу; кадрові технології; порядок проходження підготовки та підвищення кваліфікації. Дана пропозиція пропонується розглядати як необхідну і ефективну з точки зору реалізації заходів щодо вдосконалення адміністративно-правового регулювання кадрового забезпечення органів поліції (Берестень, 2021).

Вбачаємо за доцільне вказати наукову позицію М.І. Логвиненка, який зазначає, що робота з кадрами в органах Національної поліції України - це цілеспрямована діяльність уповноважених суб'єктів щодо здійснення реалізації кадрової політики у сфері прогнозування, планування, добору, розстановки кадрів Національної поліції, підвищення їхньої кваліфікації, атестації, а також оцінювання якості службової діяльності поліцейських. У період реформування та утворення ряду нових структурних підрозділів у системі Національної поліції особливо важливу роль відіграють напрямки перепідготовки кадрів, переміщення кадрів та вивільнення кадрів. Ці напрямки є одними з найбільш проблемних, а тому потребують найбільшої уваги та більш ґрунтовного дослідження. Саме людський потенціал є вирішальною складовою частиною ефективності діяльності Національної поліції України, тому цій складовій частині має бути приділено максимально уваги, що стосується забезпечення діяльності, особистої безпеки, належного соціального захисту та забезпечення, для того щоб підвищити авторитет поліції загалом і особи поліцейського зокрема, з метою виховання поваги до закону, встановлення правопорядку і розвитку правової держави та громадянського суспільства в Україні. Перспективами подальших досліджень є проблеми окремих складових частин роботи з кадрами в органах Національної поліції України (Логвиненко, Дем'яненко, 2018: 136).

Аналіз наведених вище наукових позицій свідчить про те, що вчені у своїх наукових працях приділяли увагу здебільшого загальним проблемним аспектам кадрового забезпечення органів та підрозділів Національної поліції України, акцентуючи увагу на необхідності: удосконалення процедур відбору на посаду до органів поліції; покращення первинної підготовки поліцейських, підвищення рівня та якості підвищення

кваліфікації; вирішення проблем, пов'язаних із атестаційними процедурами в поліції; тощо. Разом із тим, вчені досить поверхнево досліджували питання покращення адміністративного законодавства, норми якого регулюють адміністративно-правовий статус керівного складу поліції.

Висновок. Отже, у підсумку представленого наукового дослідження слід узагальнити, що на сьогоднішній день на законодавчому та доктринальному рівнях недостатньо уваги приділяється проблемі вдосконалення адміністративного законодавства, яке закріплює адміністративно-правовий статус керівного складу органів Національної поліції. А відтак, до вказаних напрямів віднесено:

а) систематизацію повноважень керівників різних структурних підрозділів поліції, адже останні досить сильно розпорочені у системі законодавчих та відомчих нормативно-правових актів;

в) запровадження диференційного підходу до юридичної відповідальності різних ланок керівного складу Національної поліції, шляхом внесення змін та доповнень до Законів України «Про Національну поліцію» та «Дисциплінарний статут Національної поліції України»;

г) розроблення програми підготовки та підвищення кваліфікації керівників органів та підрозділів Національної поліції, в якій окрему увагу варто присвятити психологічній підготовці керівників, а також розвитку у них управлінсько-організаційних якостей, що дозволить більш ефективно-використовувати наявні матеріально-технічні, фінансові та людські ресурси;

г) законодавче закріплення мети, завдань та функцій керівного складу Національної поліції;

д) розроблення окремої нормативно-правової бази, спрямованої на врегулювання питання відбору вищого керівництва Національної поліції України.

Реалізація вказаних вище заходів має бути реалізована шляхом розробки та прийняття загальнодержавної «Стратегії розвитку кадрового потенціалу органів Національної поліції України», в якій окремий розділ необхідно присвятити питанню закріплення правового статусу керівного складу органів та підрозділів поліції.

Список використаних джерел:

1. Берестень Д.Г. Адміністративно-правові засади добору на посаду поліцейського в Україні: дис. ... доктора філософії за спеціальністю 081 – Право. Київ, 2021. 206 с.
2. Іваниця А.В. Завдання, напрями та принципи кадрової політики в органах поліції України. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2018. № 2 (93). С. 47–52.
3. Ізбаш К.С., Славінська І.В. Сучасний стан кадрового забезпечення персоналу органів і підрозділів національної поліції України. *Юридичний науковий електронний журнал*. № 1. 2021. С. 165–168.
4. Кочеров М.В. Шляхи удосконалення кадрового забезпечення Національної поліції в умовах реформ. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2018. № 2 (23), Т. 4. С. 145–148.
5. Логвиненко М.І., Дем'яненко О.С. Роль та значення роботи з кадрами в період реформування органів Національної поліції України. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2018. № 2. С. 134–137.
6. Укринформ. Некомплект поліцейських. 2020. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-society/2859088-nekomplektpolicejskih-v-ukraini-stanovit-171.html>
7. Шатрава С. Стан та правове регулювання кадрового забезпечення органів Національної поліції на сучасному етапі розвитку. *Підприємництво, господарство і право*. 2018. № 1. С. 83–87.

References:

1. Beresten, D.H. (2021). *Administrativno-pravovi zasady doboru na posadu politseiskoho v Ukraini* [Administrative and legal principles of selection for the position of a police officer in Ukraine]: dys. ... doktora filosofii za spetsialnistiu 081 – Pravo. Kyiv, 206 p. [in Ukrainian].
2. Ivanytsia, A.V. (2018). *Zavdannia, napriamy ta pryntsyipy kadrovoy polityky v orhanakh politsii Ukrainy* [Tasks, directions and principles of personnel policy in the police bodies of Ukraine]. *Naukovyi visnyk Dnipropetrovskoho derzhavnoho universytetu vnutrishnikh sprav*. № 2 (93). pp. 47–52. [in Ukrainian].
3. Izbash, K.S., Slavinska, I.V. (2021). *Suchasnyi stan kadrovoho zabezpechennia personalu orhaniv i pidrozdiliv natsionalnoi politsii Ukrainy* [The current state of personnel support for the personnel of bodies and units of the National Police of Ukraine]. *Yurydychnyi naukovyi elektronnyi zhurnal*. № 1. pp. 165–168. [in Ukrainian].
4. Kocherov, M.V. (2018). *Shliakhy udoskonalennia kadrovoho zabezpechennia Natsionalnoi politsii v umovakh reform* [Ways to improve the staffing of the National Police under the conditions of reforms]. *Prykarpatskyi yurydychnyi visnyk*. № 2 (23), T. 4. pp. 145–148. [in Ukrainian].
5. Lohvynenko, M.I., Demianenko, O.S. (2018). *Rol ta znachennia roboty z kadramy v period reformuvannia orhaniv Natsionalnoi politsii Ukrainy* [The role and significance of work with personnel during the period of reform of the National Police of Ukraine]. *Yurydychnyi naukovyi elektronnyi zhurnal*. № 2. pp. 134–137. [in Ukrainian].
6. Ukrinform. *Nekomplekt politseiskikh* [Ukrinform. Understaffed police officers]. 2020. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-society/2859088-nekomplektpolicejskih-v-ukraini-stanovit-171.html> [in Ukrainian].
7. Shatrava, S. (2018). *Stan ta pravove rehuliuвання kadrovoho zabezpechennia orhaniv Natsionalnoi politsii na suchasnomu etapi rozvytku* [Status and legal regulation of staffing of the National Police bodies at the current stage of development]. *Pidpryiemnytstvo, hospodarstvo i pravo*. № 1. pp. 83–87. [in Ukrainian].