



19. Дозорцев В.А. Доверительное управление имуществом (гл. 53): Гражданский кодекс РФ. Часть вторая: текст, комментарии, алфавитно-предметный указатель / В.А. Дозорцев ; под ред. О.М. Козырь, А.Л. Маковского, С.А. Хохлова. – М., 1996. – 532 с.

20. Новикова Н.А. О правовой природе доверительного управления недвижимым имуществом / Н.А. Новикова // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. – 2012. – № 12-3(26). [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://cyberleninka.ru/article/n/o-pravo-voyu-prirode-doveritelnogo-upravleniya-nedvizhimym-imuschestvom>.

21. Гонгало Ю.Б. Юридические факты в наследственном праве России и Франции : Сравнительно-правовое исследование / Ю.Б. Гонгало. – М. : Статут, 2010. – 310 с.

22. Агуреев А.Н. Последствия безвестного отсутствия гражданина в гражданском праве России / А.Н. Агуреев // Вестн. Том. гос. ун-та. – 2008. – № 315. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://cyberleninka.ru/article/n/posledstviya-bezvestnogo-otsutstviya-grazhdanina-v-grazhdanskom-prave-rossii>.

23. Антимонов Б.С. Советское наследственное право / Б.С. Антимонов, К.А. Граве. – М. : Юр.лит., 1955. – 264 с.

24. Васильченко В.В. Коментар та постатейні матеріали до законодавства України про спадкування / В.В. Васильченко. – Х. : «Одіссей», 2007. – 480 с.

АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ПОРЯДКА КОМПЛЕКТОВАНИЯ ОРГАНОВ ПОЛИЦИИ В УКРАИНЕ

Николай БУДЗИНСКИЙ,
соискатель

Государственного научно-исследовательского института
Министерства внутренних дел Украины

Summary

Paper studies legal and doctrinal sources in the context of the order of staffing of the police, the concept of “the acquisition of police” is revealed, several issues that arise during the recruitment of personnel for the position of a police officer and service in police are highlighted, the legal and administrative bases of the order of qualifying evaluation, displacement, evaluation, training, as well as the dismissal from the police are determined.

Key words: acquisition of police agencies, staffing, recruitment, staff, qualifying evaluation, change, training, service.

Аннотация

В статье анализируются нормативно-правовые и доктринальные источники в контексте проведения порядка комплектования органов полиции, раскрывается содержание понятия «комплектование органов полиции», освещаются проблемы, которые возникают при подборе кадров на должность полицейского, прохождении службы в полиции, определяются административно-правовые основы порядка аттестации, перемещения, оценки, повышения квалификации, а также увольнения из органов полиции.

Ключевые слова: комплектование органов полиции, кадровое обеспечение, подбор кадров, персонал, аттестация, перемещение, повышение квалификации, прохождение службы.

Постановка проблемы. На современном этапе в Украине происходит процесс реформирования органов внутренних дел, которые получили не только новое название «полиция», но и новый подход к функциональному назначению этих органов. Как известно, милиция, будучи государственным вооруженным органом исполнительной власти, была призвана защищать жизнь, здоровье, права и свободы граждан, собственность, природную среду, интересы общества и государства от противоправных посягательств. В свою очередь, полиция является центральным органом исполнительной власти, который призван служить обществу путем обеспечения охраны прав и свобод человека, противодействия преступности, поддержания публичной безопасности и порядка. При этом был и остается актуальной задачей подбор честных, мотивированных профессионалов с активной гражданской позицией.

Актуальность данной тематики обусловлена также и тем, что на сегодняшний день процесс реформирования органов внутренних дел в Украине напрямую коснулся только создания

новой патрульной службы. В то же время в составе полиции работают криминальная полиция, органы предварительного расследования, полиция охраны, специальная полиция и полиция особого назначения [1, ст. 13]. Как показывает практика Грузии и Польши, в результате реформирования ОВД в этих странах освобождены были только сотрудники дорожно-патрульной службы, зато 80% оперативных работников остались на службе [2, с. 177]. Очевидно, таким путем пойдет Украина, поэтому особенно острым становится вопрос надлежащего кадрового обеспечения органов полиции – как новоназначенных полицейских патрульной службы, так и оперативных работников, которые в дальнейшем будут продолжать служить в различных подразделениях органов полиции. Учитывая изложенное, вопрос об административно-правовом регулировании порядка комплектования органов полиции требует комплексного исследования, изучения особенностей этого процесса, раскрытия проблем, которые возникают во время обеспечения потребности Национальной полиции в квалифицированных кадрах, способ-



ных выполнять возложенные на них служебные обязанности, а также определения направлений их решения.

На доктринальном уровне отдельные аспекты кадрового обеспечения органов внутренних дел исследовались в трудах отечественных ученых: О.Б. Аксютин, М.И. Ануфриева, В.М. Бесчастного, М.М. Дывака, И.В. Кукушки, А.М. Клочко, Ю.Ф. Кравченко, П.Б. Коптева, С.М. Легуши, В.В. Маркова, Н.П. Матюхина, А.Н. Музычука, В.П. Петкова, В.В. Посметного, А.С. Проневич, Н.А. Супруна, И.М. Шопиной, А.Н. Ярмиша и др. Научные труды указанных авторов имеют важное научное и практическое значение для формирования общетеоретической основы для исследований кадрового обеспечения органов полиции в Украине. Однако, несмотря на безусловную значимость научных работ, особого внимания требует порядок комплектования органов полиции на современном этапе, актуальным является освещение проблем, возникающих при подборе кадров на должность полицейского, прохождении службы в полиции, а также во время аттестации, перемещения, оценивания, повышения квалификации и увольнения из органов полиции.

Цель статьи – проанализировать нормативно-правовые и доктринальные источники в контексте проведения порядка комплектования органов полиции, раскрыть содержание понятия «комплектование органов полиции», осветить проблемы, которые возникают при подборе кадров на должность полицейского, прохождении службы в полиции, определить административно-правовые основы порядка аттестации, перемещения, оценки, повышения квалификации, а также увольнения из органов полиции.

Изложение основного материала исследования. Вопросам кадрового обеспечения в сфере государственного управления всегда уделялось особое внимание. Так, по мнению В.М. Гарашука, высококвалифицированные кадры даже при недостаточном введении других элементов организационного обеспечения способны выполнить поставленную задачу на достаточно высоком уровне, нивелируя просчеты и проблемы собственным опытом и профессионализмом [3, с. 327]. По-

нятие кадрового обеспечения органов внутренних дел исследовалось в трудах М.М. Дывака, которым сформулировано понятие кадрового обеспечения ОВД. Под этим термином он предлагает понимать нормативно определенную систематическую целенаправленную деятельность специально уполномоченных должностных лиц относительно процессов профессиональной ориентации, прогнозирования и планирования кадровых потребностей, отбора, обучения, воспитания, расстановки и увольнения личного состава органов внутренних дел [4, с. 17]. Имеющийся научный задел по кадровому обеспечению ОВД имеет важное значение, поскольку не менее остро вопрос качественного кадрового обеспечения предстанет перед новоназначенными органами полиции.

В отечественной юридической литературе часто используется термин «комплектование штата» для обозначения совокупности действий, характеризующих основные этапы кадровой политики, однако четкого определения этого понятия, к сожалению, пока нет. В словаре иностранных слов под термином «комплектование» (производное от «комплект» – лат. «completus» – полный) предлагается понимать отбор, дополнение к некоторому, заранее определенному количеству людей или вещей [9]. Академический толковый словарь раскрывает понятие «комплектование» как набор нужного количества кого-, чего-либо; дополнение в комплект [10].

Таким образом, под комплектованием следует понимать отбор определенного количества работников для пополнения или формирования постоянного состава органа (учреждения, предприятия, организации) и его приведение к заранее определенной численности.

Нормативно-правовой базой, которая закрепляет порядок комплектования полиции, является Закон Украины от 02.07.2015 «О Национальной полиции». Процесс комплектования органов полиции начинается с отбора кандидатов на должность полицейского. Претендовать на службу в полиции, в соответствии со ст. 49 Закона Украины «О Национальной полиции», могут граждане Украины в возрасте от 18 лет, имеющие полное среднее образование, независимо от расы, цвета кожи, поли-

тических, религиозных и других убеждений, пола, этнического и социального происхождения, имущественного положения, места жительства, которые владеют украинским языком [1]. Относительно требований, предъявляемых к кандидатам на должность полицейского, считаем, что по сравнению с существующими до недавнего времени требованиями к личному составу милиции, законодателем не учтены такие характеристики, как личные, деловые и моральные качества будущих сотрудников полиции. Фактически проверка кандидата на службу в полицию сводится к определению состояния его здоровья, включая физическую подготовку, психофизиологическое обследование, обследование на предмет выявления алкогольной, наркотической и токсической зависимости. Довольно странной выглядит ситуация, учитывая то, что при отборе кандидатов на должности полицейских о качественных характеристиках речь не идет, зато по ст. 57 Закона Украины «О Национальной полиции» при аттестации должна быть осуществлена оценка деловых, профессиональных, личных качеств, образовательного и квалификационного уровня, физической подготовки полицейского на основании глубокого и всестороннего изучения, определения соответствия занимаемым должностям, а также перспектив служебной карьеры.

В соответствии с Положением о прохождении службы рядовым и начальствующим составом органов внутренних дел рядовой и младший начальствующий состав органов внутренних дел комплектовался на договорных началах лицами мужского пола, прошедшими действительную военную службу, другими лицами, находящимися в запасе Вооруженных Сил (кроме офицеров запаса), а в необходимых случаях – женщинами. Проводилась обязательная начальная подготовка работников милиции в училищах профессиональной подготовки работников милиции в течение 6 месяцев. В отношении работников полиции проводятся только тренинговые занятия, которые длятся 2 месяца. Считаем, что для начальной подготовки полицейского с целью усвоения им своих функциональных обязанностей следует увеличить период данной



подготовки, особенно это должно касаться изучения нормативно-правовой базы, регулирующей деятельность полицейского.

Для лиц, впервые принимаемых на службу в полицию с назначением на должности младшего состава полиции, к которым Законом Украины «О Национальной полиции» отнесены 1) рядовой полиции; 2) капрал полиции; 3) сержант полиции; 4) старший сержант полиции, проведение конкурса является обязательным. И хотя конкурсный отбор на должность младшего состава полиции является значительным шагом вперед по сравнению с существующей до недавнего времени процедурой отбора сотрудников милиции, мы считаем, что назначение на должности среднего и высшего состава полиции также должно происходить путем конкурсного отбора. В этом аспекте положительным может быть опыт Польши, где принятие кандидата на службу в полицию происходит после прохождения квалификационной процедуры, независимо от служебного ранга [5].

Следующим этапом комплектования органов полиции можно определить продвижение по службе должностей младшего, среднего и высшего состава полиции. На основании ч. 4 ст. 52 Закона Украины «О Национальной полиции» назначение на должности младшего, среднего и высшего состава полиции происходит по решению руководителя, уполномоченного назначать на такие должности, чему может предшествовать или проведение конкурса, или проведение аттестации.

В связи с тем, что дальнейшее продвижение по службе зависит от воли руководителя, уполномоченного назначать на соответствующие должности, необходимо проанализировать два способа такого назначения: конкурсный отбор и аттестацию. Существует определенная разница в проведении конкурса на должность полицейского, который осуществляют полицейские комиссии, и проведении аттестации, которое происходит аттестационными комиссиями.

Так, согласно ч. 1 ст. 51 Закона Украины «О Национальной полиции» для обеспечения прозрачного отбора (конкурса) и продвижения по службе полицейских на основании объектив-

ной оценки профессионального уровня и личных качеств каждого полицейского, соответствия их должности, определения перспектив служебного использования в органах полиции образуются постоянные полицейские комиссии. В частности, для проведения конкурса на центральном уровне создаются полицейские комиссии аппарата центрального органа управления полиции, в состав которых входят пять человек: 1) два представителя, определенные Министром внутренних дел Украины, не из числа полицейских; 2) один представитель, определенный руководителем полиции; 3) два представителя общественности, рекомендованные Уполномоченным Верховной Рады Украины по правам человека, из числа лиц, имеющих безупречную репутацию, высокие профессиональные и моральные качества, общественный авторитет. На местном уровне в состав полицейских комиссий территориальных органов полиции входят пять человек: 1) один представитель, определенный Министром внутренних дел Украины, не из числа полицейских; 2) один представитель, определенный руководителем соответствующего территориального органа (учреждения) полиции; 4) два представителя общественности, выбранные соответствующим областным советом, Верховной Радой Автономной Республики Крым, Киевским городским советом, Севастопольским городским советом из числа лиц, имеющих безупречную репутацию, высокие профессиональные и моральные качества, общественный авторитет [1, ст. 51].

В соответствии с Инструкцией о порядке проведения аттестации полицейских от 17.11.2015 № 1465 создаются центральные аттестационные комиссии и аттестационные комиссии органов полиции. В состав центральных аттестационных комиссий входят: председатель комиссии – Председатель Национальной полиции Украины или его первый заместитель, или заместитель; секретарь комиссии – лицо, которое определяет Председатель Национальной полиции Украины. В случае отсутствия председателя (секретаря) аттестационной комиссии его обязанности исполняет член аттестационной комиссии, избранный большинством

голосов присутствующих на заседании членов аттестационной комиссии. Аттестационные комиссии органов полиции в свой состав включают: председателя комиссии и секретаря комиссии, определяются руководителем органа полиции по согласованию с Председателем Национальной полиции Украины. В случае отсутствия председателя (секретаря) аттестационной комиссии его обязанности исполняет член аттестационной комиссии, избранный большинством голосов присутствующих на заседании членов аттестационной комиссии. В состав указанных выше аттестационных комиссий могут быть включены работники подразделений кадрового обеспечения, Департамента внутренней безопасности Национальной полиции Украины, практической психологии и другие работники аппарата Национальной полиции Украины или органа полиции, а также с согласия народные депутаты Украины, работники МВД, общественных, правозащитных организаций, представители проектов международной технической помощи, общественности и средств массовой информации [6].

Анализ указанных выше положений показывает, что состав аттестационных комиссий формируется руководством соответствующего структурного подразделения полиции, а тем самым, по нашему мнению, влияние субъективного фактора может сыграть значительную роль при определении соответствия работника полиции занимаемой должности (например, получение очередного звания). Иначе выглядит ситуация с полицейскими комиссиями, решение которых, считаем, будут в значительной степени носить объективный характер, поскольку формируются лицами, неподконтрольными руководителю структурного подразделения полиции.

В процессе прохождения службы в органах полиции для оценки кадров важное значение имеет аттестация. Квалификация полицейских проводится с целью оценки их деловых, профессиональных, личных качеств, образовательного и квалификационного уровня, физической подготовки на основании глубокого и всестороннего изучения, определения соответствия занимаемым должностям, а также перспектив их служебной карьеры. Квалификация поли-



цейских проводится: 1) при назначении на высшую должность, если замещение этой должности осуществляется без проведения конкурса; 2) для решения вопроса о перемещении на нижестоящую должность за служебного несоответствия; 3) для решения вопроса об освобождении от службы в полиции за служебного несоответствия [6].

По нашему мнению, понятие аттестации подробнее регулировалось разделом V Положения о прохождении службы рядовым и начальствующим составом органов внутренних дел от 29.07.1991 № 114. Согласно указанному Положению целью аттестации является совершенствование деятельности органов внутренних дел, повышение эффективности их работы, улучшение подбора, расстановки и воспитания кадров, стимулирование повышения квалификации, инициативности, творческой активности и ответственности работников за порученное дело. Аттестации лиц рядового и начальствующего состава должна была предшествовать подготовительная работа (организационные и воспитательные меры, индивидуальные беседы с теми, кто подлежит аттестации). Аттестация лиц среднего, старшего и высшего начальствующего состава проводилась в соответствии с Положением на каждой из занимаемых должностей за четыре года, а также при назначении на высшую должность, перемещении на нижестоящую должность и освобождении из органов внутренних дел, если перемещение по службе или увольнение производится по окончании года со дня последней аттестации, а в исключительных случаях независимо от того срока [7]. Таким образом, имело место проведение текущей аттестации, на основании которой происходило всестороннее оценивание деловых, профессиональных, нравственных и личных качеств лиц рядового и начальствующего состава, определялся уровень культуры и способность работать с людьми, по результатам аттестации делались выводы о соответствии занимаемой должности и давались рекомендации по дальнейшей службе. Считаю необходимым не отступать от практики проведения текущей аттестации полицейских, которая должна служить карьерному росту и качественному выполнению ими своих служебных обязанностей.

По этому поводу стоит согласиться с мнением М.М. Дывака, который предлагает, кроме аттестации при оценке персонала органов внутренних дел, проводить годовое, каждые полгода, ежеквартальное и даже ежедневное оценивание (оценивание выполнения конкретного задания). Причем, если аттестация и ежегодное оценивание являются обязательными формами оценки и подлежат изложению в письменной форме с целью дальнейшего приобщения к материалам личного дела конкретного работника и т.д., полугодовое, ежеквартальное и ежедневное оценивание являются дополнительными (факультативными) формами, их результаты не обязательно должны преподаваться в письменной форме и заноситься в личное дело работника [4, с. 77–78]. По нашему мнению, введение летнего, каждые полгода, ежеквартального и ежедневного оценивания должно играть важную роль в контроле качественного состава органов полиции в период между проведением аттестации.

Таким образом, можно сказать, что назначение на должность работника, который прошел отбор при приеме на работу и имеет определенный набор характеристик, необходимых для занятия этой должности, является первым этапом расстановки кадров, далее происходит перемещение персонала, ротация и выдвижение.

Перемещение во время прохождения службы в полиции может осуществляться: 1) на высшую должность – в порядке продвижения по службе; 2) на равнозначные должности: для более эффективной службы, исходя из интересов службы; по инициативе полицейского; в связи с сокращением штатов или проведением реорганизации; в случае необходимости проведения кадровой замены в местностях с особыми природными, географическими, геологическими, климатическими, экологическими условиями (далее – местности с определенным сроком службы); по состоянию здоровья – на основании решения медицинской комиссии; с меньшим объемом работы с учетом профессиональных и личных качеств – на основании заключения аттестации; в случае увольнения с должности – на основании решения местного совета о принятии резолюции недоверия руко-

водителю органа (подразделения) полиции; 3) на должности ниже, чем та, на которой находился полицейский: в связи с сокращением штатов или реорганизацией в случае невозможности назначения на равнозначную должность; по состоянию здоровья – на основании решения медицинской комиссии; по служебному несоответствию – на основании заключения аттестации с учетом профессиональных и личных качеств; по инициативе полицейского; как выполнение наложенного дисциплинарного взыскания – увольнение с должности в соответствии с Дисциплинарным уставом Национальной полиции Украины; в случае увольнения с должности на основании решения местного совета о принятии резолюции недоверия руководителю органа (подразделения) полиции; 4) в связи с зачислением на обучение в высшее учебное заведение со специфическими условиями обучения, который осуществляет подготовку полицейских, на дневную форму обучения, а также в случае назначения на должность после окончания учебы [1, ст. 65].

Дальнейшее реформирование предусматривает проведение ряда мероприятий по совершенствованию кадрового потенциала полиции, создание таких условий, при которых статус полицейского будет определяться, прежде всего, уровнем его образованности, профессиональным опытом, способностью эффективно и результативно применять знания и навыки в практической деятельности. Безусловно, повышение квалификации и правильная организация обучения имеют большое значение для формирования стабильного и качественного состава органов полиции, поскольку именно путем обучения и повышения квалификации полицейский приобретает необходимые для работы знания, умения и навыки. Специфика работы в полиции ставит перед полицейскими требования постоянно повышать свой профессиональный уровень, то есть учиться в течение всего времени пребывания на службе. Непрерывное обучение позволяет постоянно обновлять знания и умения, обеспечивает надлежащий уровень подготовки для выполнения профессиональных задач и функций на уровне современных требований.



Итак, главной целью комплектования кадров является обеспечение занятия вакансий персоналом нужной квалификации с определенными личными качествами, рациональное распределение и использование на службе опытных и молодых работников на соответствующих участках работы, а также своевременное выдвижение наиболее способных работников на высшие должности [11].

При комплектовании органов полиции необходимо учесть случаи, когда может состояться увольнение со службы в полиции. В частности, увольнение со службы в полиции может наступить: 1) в связи с истечением срока контракта; 2) из-за болезни – по решению медицинской комиссии о непригодности к службе в полиции; 3) по возрасту – при достижении установленного для него предельного возраста пребывания на службе в полиции; 4) в связи с сокращением штатов или проведением организационных мероприятий; 5) из-за служебного несоответствия; 6) в связи с реализацией дисциплинарного взыскания в виде увольнения со службы, наложенного в соответствии с Дисциплинарным уставом Национальной полиции Украины; 7) по собственному желанию; 8) в связи с переходом в установленном порядке на работу в другие министерства и ведомства (организации); 9) в связи с непосредственным подчинением близкому лицу; 10) в случае вступления в законную силу решения суда о привлечении к ответственности за совершение административного правонарушения, связанного с коррупцией, или уголовного правонарушения; 11) в связи с приобретением гражданства или подданства другого государства [1, ст. 77].

Выводы. В целом необходимо констатировать, что Закон Украины «О Национальной полиции» создал возможности доступа к службе в полиции для широкого круга граждан, поскольку ограничения касаются только физиологических показателей кандидата на должность полицейского, однако отсутствие требований к деловым и моральным качествам и ненадлежащая начальная подготовка будущих полицейских может негативно отразиться на качестве их работы.

Анализ положений Закона Украины «О Национальной полиции», подзакон-

ных актов, научной литературы о порядке отбора на должность полицейского и прохождения службы в полиции дает основания сформулировать понятие комплектования органов полиции как процесс отбора кадров на должность полицейского, прохождения службы в полиции, включая аттестацию, оценивание, перемещение, повышение квалификации и освобождение из полиции.

Список использованной литературы:

1. Про Національну поліцію : Закон України від 2 липня 2015 р. № 580-VIII // Відомості Верховної Ради України. – 2015. – № 40–41. – Ст. 379.
2. Краснояров Ф.Ф. Форми і методи управління органами внутрішніх справ : адміністративно-правове забезпечення : дис. канд. юрид. наук : 12.00.07 / Ф.Ф. Краснояров. – К., 2014. – 220 с.
3. Гаращук В.М. Теоретико-правові проблеми контролю та нагляду у державному управлінні : дис. доктора юрид. наук : 12.00.07 / В.М. Гаращук. – Х., 2003. – 412 с.
4. Дивак М.М. Адміністративно-правові засади управління якістю кадрового забезпечення органів внутрішніх справ України : дис. канд. юрид. наук : 12.00.07 / М.М. Дивак. – Х., 2012. – 195 с.
5. О Policji : ustawa z dn. 6kwietnia 1990 r. // DziennikUstaw. – 1990. – Nr30. – Poz. 179.
6. 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.
7. Положення про проходження служби рядовим і начальницьким складом органів внутрішніх справ : Постанова Кабінету Міністрів УРСР від 29 липня 1991 р. № 114 [Електронний ресурс]. – Режим доступа : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/114-91-%D0%BF>.
8. Положення з організації професійної підготовки осіб рядового і начальницького складу органів внутрішніх справ України : Наказ Міністерства внутрішніх справ України від 13 квітня 2012 р. № 318 // Офіційний вісник України. – 2012. – № 38. – Ст. 1430.

9. Словник іншомовних слів / за ред. О.С. Мельничука. – К. : Укр. енцикл., 1985. – 966 с.

10. Академічний тлумачний словник української мови. – Т. 11. – К. : Наукова думка, 1970–1980. – С. 534.

11. Матюхіна Н.П. Управління персоналом органів внутрішніх справ України (Теоретичні та прикладні аспекти) : [монографія] / [Н.П. Матюхіна] ; за заг. ред. д-ра юрид. наук, проф. О.М. Бандурки. – Х. : Вид-во Ун-ту внутр. справ, 1999. – 287 с.